

**RELASI ISLAM DAN POLITIK PEMERINTAHAN SUSILO  
BAMBANG YUDHOYONO  
(Studi Terhadap Produk Perundang-Undangan Bernuansa Syariah  
Periode 2004-2014)**

**DISERTASI**

Oleh:

**NURUL ILMI**

**NIM: 94315010542**

**PROGRAM STUDI  
HUKUM ISLAM**



**PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERISUMATERA UTARA  
MEDAN  
2019/2020**

## **SURAT PERSETUJUAN**

**Desertasi Berjudul**

**RELASI RELASI ISLAM DAN POLITIK PEMERINTAHAN  
SUSILO BAMBANG YUDHOYONO  
(Studi Terhadap Produk Perundang-Undangan Bernuansa Syariah  
Periode 2004-2014)**

Oleh:

**NURUL ILMI**

**NIM: 94315010542**

**Dapat Disetujui untuk Dibawa ke Sidang Terbuka (Promosi Doktor)  
Pada Tanggal**

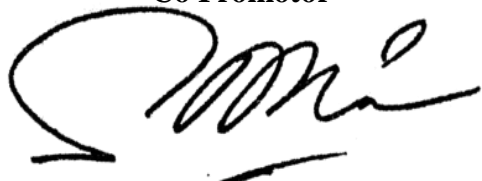
.....

**Promotor**



**Prof Dr. Saidurahman, M.Ag.  
Medan, .....**

**Co Promotor**



**Dr. Azhari Akmal Tarigan, M.Ag.  
Medan, .....**

## PERSETUJUAN

Disertasi berjudul “**RELASI ISLAM DAN POLITIK HUKUM ISLAM PEMERINTAHAN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO (Studi Terhadap Produk Perundang-Undangan Bernuansa Syariah Periode 2004-2014)**” atas nama **NURUL ILMI** (NIM.94315010542), Program Studi Hukum Islam, telah diujikan dalam Sidang Tertutup Disertasi Pascasarjana UIN Sumatera Utara Medan pada tanggal 02 September 2020.

Disertasi ini telah diterima untuk memenuhi syarat mengikuti Ujian Terbuka Promosi Doktor pada Program Studi Hukum Islam UIN Sumatera Utara Medan.

Medan, 08 September 2020

Panitia Ujian Seminar Hasil Disertasi  
Pascasarjana UIN Sumatera Utara Medan

Ketua,



Prof. Dr. Syukur Kholil, MA.  
NIP. 19640209 198903 1 003

Sekretaris,



Dr. Achyar Zein, M.Ag.  
NIP. 19670216 199703 1 001

Anggota Penguji:

1. Prof. Dr. Mudhofir Abdullah, M.Pd.

1. ....

2. Prof. Dr. Nawir Yuslem, MA.

2. ....

3. Prof. Dr. M. Yasir Nasution

3. ....

4. Prof. Dr. Saidurrahman, M.Ag.

4. ....

5. Dr. Azhari Akmal Tarigan, M.Ag.

5. ....

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **NURUL ILMI**  
Nim. : 94315010542  
Tempat/Tanggal Lahir : Medan / 10 September 1973  
Pekerjaan : Kasubag. Akademik Fakultas Kesehatan  
Masyarakat UIN Sumatera Utara Medan  
Nomor Handphone : 081329095863

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang berjudul”**“Relasi Islam dan Politik Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (Studi Terhadap Produk Perundang-Undangan Bernuansa Syariah Periode 2004-2014)”** ini adalah benar-benar karya asli saya, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya.

Apabila terdapat kesalahan dan kekeliruan di dalamnya, maka kesalahan dan kekeliruan itu menjadi tanggung jawab saya.

Demikian Surat Pernyataan ini saya perbuat dengan sesungguhnya.

Medan, 8 September 2020

Yang membuat pernyataan,

  
**NURUL ILMI**

## ABSTRACT



### RELASI ISLAM DAN POLITIK ERA PEMERINTAHAN SBY (Studi Terhadap Produk Perundang-Undangan Bernuansa Syariah Periode 2004-2014)

Nama : Nurul Ilmi  
NIM : 94315010542  
Program Studi : Hukum Islam  
email : [nurulilmi@uinsu.ac.id](mailto:nurulilmi@uinsu.ac.id)

Ada dua langkah kebijakan penyelenggaraan negara secara nasional yakni pembangunan hukum dan pelaksanaan hukum. *Pertama*, strategi pembangunan hukum, yang menurut Mahfud MD pada akhirnya berimplikasi pada karakter produk hukumnya yaitu pembangunan hukum “ortodoks” dan hukum “responsif”. Penelitian ini bersifat normatif dan empirik, dengan metode analisis terhadap materi undang-undang yang telah diciptakan pada pemerintahan SBY dan mencermati pola-pola interaksi antara ketiga pilar demokrasi yakni peran partai politik, pers yang relatif bebas dan pemerintah yang tidak mendominasi pembuatan undang-undang. Secara demokratis pemerintahan SBY telah mengakomodasi sekurangnya enam produk hukum Islam sehingga dapat dikatakan produk hukumnya berkarakter “responsif”. *Kedua*, pelaksanaan hukum dan capaian hukum. Dengan hipotesis bahwa di dalam pemerintahan yang “konsisten” terhadap amanah undang-undang, maka produk hukum yang telah diciptakan dapat diberlakukan secara “eksis” di masyarakat. Mengamati tiga pilar peran kekuasaan hukum, yakni pemerintah dari kementerian terkait, lembaga penegak hukum dan lembaga masyarakat. Indikasi menunjukkan bahwa pemerintah telah berperan aktif mewujudkan peraturan pelaksanaan, dan penegak hukum berfungsi sebagai pelaku hukum, serta masyarakat difungsikan sebagai pemegang peran hukum itu sendiri. Berangkat dari indikator di atas, maka pemerintahan SBY dikatakan sudah “konsisten” menjalankan undang-undang yang disahkan oleh dewan legislatif sehingga hukum tersebut dapat “eksis” di masyarakat. Implikasi dari kebijakan pembangunan dan pelaksanaan hukum pada era SBY tersebut ***berdampak pada kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia***. Penelitian ini menemukan bahwa politik hukum yang dibangun oleh pemerintahan SBY adalah pembangunan hukum ekonomi yang berlatar belakang syariah. Dari keenam produk hukum Islam yang dilahirkan seluruhnya dalam rangka pembangunan ekonomi syariah yakni UU Wakaf, UU Peradilan Agama yang diamandemen di dalamnya sudah dapat mengadili sengketa syariah, UU SBSN, UUPS, UU Pengelolaan Zakat, UU JPH. Oleh karena itu era pemerintahan SBY dapat dikatakan sebagai ***era kebangkitan politik hukum ekonomi syariah***. Hal ini semakin memberi pemahaman bahwa legislasi hukum Islam memiliki kontribusi positif dalam memperkuat daya rekat

umat Islam terhadap bangsa dan negara karena syariah bisa sejalan dengan Pancasila dan UUD 1945.

## ABSTRACT



### **ISLAMIC RELATIONS AND POLITICS IN SBY'S GOVERNMENT (A Study of Sharia-based Legislation Products for the Period 2004-2014)**

Name : Nurul Ilmi  
NIM : 94315010542  
Major : Islamic Law  
Email : [nurulilmi@uinsu.ac.id](mailto:nurulilmi@uinsu.ac.id)

There are two ways state implementation policy, legal development, and law enforcement. First, Mahfud MD stated that the law development strategy implicates with the characters of legal product are orthodox legal development and responsive law. The research is normative and empiric and the method of analysis is the law constitution material created on SBY's government and observe a pattern of interaction between the three pillars of democracy which are role of political party, freedom of press, and undominated government in lawmaking. In terms of democratic, the government of SBY had been accommodated at least six Islamic law products and the characteristics of law products are responsive. Second, the law implementation and legal access. By hypothesizing that the consistent government aligns to legal mandate, the created legal product could be enforced in the society. Looking at three sorts of judicial power are executive body (ministry), law enforcement institution and civil society. The indication shows the executive body has an active role to create the formulation of law, law enforcement has a role to implement the law and society has a role as user of law. The indicators show the government SBY could be claimed as "consistent" to formulate the law approved by the legislature and enforced in the society. The implication of legal development and legal implementation policy in SBY era has been affected the social justice for all the people of Indonesia. The research has found the foundation of legal-politics in SBY's government was sharia legal-economics development. By the six Islamic legal products, all of the laws in terms of sharia economic development are law of waqf, law of religion justice that had been amended and might be applied into sharia dispute, law on state Islamic securities, law on sharia banking, law of zakat management, law on halal product certification. Therefore, SBY's government could be stated as arising of sharia economics legal-politics and giving an understanding that Islamic-law legislation has a positive contribution to strengthen the relation between Islamic ummah and the nation because sharia could be reciprocal with Pancasila and the constitution of the Republic of Indonesia.

## ملخص

### العلاقة بين الإسلام وسياسة حكومة SBY

(دراسة منتجات التشريع ذات الفروق الدقيقة في الشريعة للفترة 2004-2014).

الاسم: نور العلم.

رقم القيد : ٩٤٣١٥٠١٠٥٤٢

التخصص: الحكم الإسلامي

البريد الإلكتروني : nurulilmi@uinsu.ac.id

كانت سياستان لتنفيذ مهمة الدولة من حيثية وطنية الأولى بناء الأحكام الثانية تنفيذ الأحكام. أما استراتيجية الأولى فقد يراها محفوظ MD بأن لها علاقة بنوعية الأحكام ألا وهي بناء الأحكام الأرثوذكسية و التجاوبية. و هذا بحث معياري و اختباري، مع طريقة تحليل المواد القانونية التي تم إنشاؤها أثناء الإدارة سوسيلو بامبانج يودويونو (SBY) و نظر نمط التعامل بين أسس ثلاثة ديمقراطية و هي دور الحزب السياسي و صحافة مطلقة و الحكومة التي لا تهيمن على سن القوانين. استوعبت حكومة SBY ما لا يقل عن ستة منتجات قانونية إسلامية بطريقة ديمقراطية بحيث يمكن القول أن منتجاتها القانونية لها طابع "متجاوب". أما استراتيجية الثانية ، إنفاذ القانون والأداء القانوني. مع الفرضية القائلة بأنه في حكومة "متسقة" مع ولاية القانون ، يمكن تطبيق المنتجات القانونية التي تم إنشاؤها "موجودة" في المجتمع. راقبت الركائز الثلاث لدور السلطة القانونية ، وهي حكومة الوزارات ذات الصلة ووكالات تطبيق القانون والمؤسسات المجتمعية. تشير الدلائل إلى أن الحكومة ساهمت دورًا نشطًا في تنفيذ اللوائح التنفيذية بشكل تام، ووظائف تنفيذ القانون كجهات قانوني ، وأن المجتمع يعمل كصاحب للدور القانوني نفسه. بناء على هذه المؤشرات المذكورة ، تنتج إن حكومة SBY كانت "متسقة" في تنفيذ القوانين التي أقرها المجلس التشريعي بحيث "يمكن" أن يوجد القانون في المجتمع. كان للنتائج المترتبة على سياسة التنمية وتنفيذ القانون خلال عصر SBY تأثير على الرفاهية الاجتماعي لجميع الإندونيسيين. وجد هذا البحث أن السياسة القانونية التي أنشأتها حكومة SBY كانت تطوير القانون الاقتصادي مع خلفية الشريعة. من بين المنتجات القانونية الإسلامية الستة التي حصلت كاملا في سياق التنمية الاقتصادية للشريعة ، وهي قانون الوقف ، وقانون المحكمة الدينية الذي تم تعديله فيه ، يمكن تفصيله في المنازعات المتعلقة بالشريعة ، وقانون SBSN ، و UUPS ، وقانون إدارة الزكاة ، وقانون JPH. فمن لك ، يمكن القول أن عصر إدارة SBY هو عصر إحياء القانون لسياسي الاقتصاد الإسلامي. وهذا يعطي معلمات أيضًا أن للتشريع الإسلامي إسهامًا إيجابيًا في تقوية تمسك المسلمين بالأمة والدولة لأن الشريعة يمكن أن تتماشى مع باناشاسيلا ودستور عام 1945



## PEDOMAN TRANSLITERASI

### 1. Konsonan Tunggal

HURUF ARAB	LATIN	HURUF ARAB	LATIN
ا	Tidak dilambangkan	ط	Th
ب	B	ظ	Dh
ت	T	ع	‘
ث	Ts	غ	Gh
ج	J	ف	F
ح	H	ق	Q
خ	Kh	ك	K
د	D	ل	L
ذ	Dz	م	M
ر	R	ن	N
ز	Z	و	W
س	S	ه	H
ش	Sy	ء	‘
ص	S	ي	Y
ض	DI		

### 2. Konsonan Rangkap karena Syaddah

حُرِّمَتْ ditulis hurrimat

### 3. Ta’ Marbutah di akhir kata

- a. Bila dimatikan ditulis h contoh حكمة ditulis hikmah

(Ketentuan ini tidak diperlukan terhadap kata-kata Arab yang sudah terserap ke dalam Bahasa Indonesia, seperti shalat, zakat, dan sebagainya. Kecuali dikehendaki lafal aslinya.

- b. Bila dihidupkan karena berangkai dengan kata lain atau mendapat harakat hidup (Fathah, kasrah, dlamah) ditulis t contoh حكمة التشريع ditulis hikmatu al-tasyri’

بركة ditulis barakatan, barakatun, barakatin.

- c. Bila diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kata itu terpisah, ditulis h contoh المدينة المنورة ditulis al-madinah al-munawwarah

#### 4. Vocal

- Fathah (-) ditulis a ضَرَرٌ ditulis dlarara
- Kasrah (-) ditulis i ضَرَارٌ ditulis dlarara
- Dammah (-) ditulis u كُتِبَ ditulis kulluhu
- Vocal rangkap (diftong) dialihkan sebagai berikut ي = ai كيف = kaifa  
و = au حول = haula

5. Kata sandang alif + lam baik qamariyah maupun syamsiyah ditulis al  
contoh فِي الْجَسَدِ ditulis fi al-jasadi, فِي النَّارِ ditulis fi al-nari

Sumber: Pedoman Transliterasi Arab-Latin Departemen Agama Tahun 1979 dan beberapa perubahan.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN .....	iv
ABSTRAK BAHASA INDONESIA.....	v
ABSTRAK BAHASA INGGRIS .....	vi
ABSTRAK BAHASA ARAB .....	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	viii
DAFTAR ISI .....	x
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	15
C. Batasan Masalah .....	15
D. Penjelasan Istilah .....	17
E. Tujuan penelitian .....	24
F. Kegunaan Penelitian .....	24
G. Sistematika Pembahasan .....	24
H. Landasan Teori .....	25
I. Kajian Terdahulu .....	42
J. Metode Penelitian .....	47
BAB II. PENERAPAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA .....	52
A. HUKUM ISLAM: SEBUAH PENGANTAR .....	52
1. Hukum Islam: Syariat, Fikih, dan Qanun .....	52
2. Sumber dan Dalil Hukum Islam .....	61
3. Corak Hukum Islam di Indonesia .....	66
B. HUBUNGAN HUKUM DAN POLITIK.....	70
1. Hukum Sebagai Produk Politik .....	70
2. Pemikiran dan Perjuangan Politik Hukum Islam di Indonesia .....	73
3. Relasi Agama dan Negara: Transformasi Hukum Islam ke dalam Sistem Hukum Nasional.....	79
C. KONSEP PENERAPAN HUKUM ISLAM .....	91
1. Teori <i>Maqashid Syariah</i> .....	91
2. <i>Ijtihad Tathbiqi dalam Fiqh Siyasah</i> .....	96
3. Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum .....	99
4. Keberlakuan Hukum Islam: Norma Eksis dan Norma Non Eksis ...	106
BAB III. KONSTELASI POLITIK DAN KEBIJAKAN HUKUM ISLAM ERA REFORMASI.....	118
A. KONSTELASI POLITIK INDONESIA .....	118
1. Kekuatan Politik Strategis Indonesia .....	118
2. Realita Kebebasan Pers .....	127
3. Bangkitnya Kembali Organisasi Masyarakat Islam dan Partai Islam di Era Reformasi .....	137
B. KEBIJAKAN HUKUM ISLAM PEMERINTAHAN ERA REFORMASI .....	144
1. Pemerintahan BJ. Habibie .....	144
2. Pemerintahan Abdurrahman Wahid.....	148
3. Pemerintahan Megawati Soekarno Putri .....	154
4. Pemerintahan SBY.....	156

C.	PILAR DEMOKRASI INDONESIA PEMERINTAHAN SBY .....	161
1.	Kebebasan Pers.....	161
2.	Pemilu dan Partai Politik.....	166
3.	Peran Masyarakat Sipil:Ormas dan LSM.....	185
4.	Peran Pemerintah .....	189
5.	Terwujudnya Konfigurasi Politik yang Demokratis .....	199
BAB IV.	PROSES LEGISLASI DAN PENERAPAN HUKUM ISLAM ERA PEMERINTAHAN SBY .....	202
A.	PROSES LEGISLASI DAN KARAKTER PRODUK HUKUM ISLAM PEMERINTAHAN SBY .....	202
1.	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf .....	202
2.	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.....	213
3.	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara .....	223
4.	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	234
5.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	247
6.	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal.....	261
	Tabel Karakter Produk Hukum Islam yang Lahir pada Periode SBY	281
B.	PENERAPAN PRODUK HUKUM ISLAM PEMERINTAHAN SBY	284
1.	Wakaf dan Pemberdayaan Ekonomi Umat.....	285
2.	Peradilan Agama yang Merdeka dan Mandiri .....	294
3.	Surat Berharga Syariah Negara sebagai Alternatif dalam Memenuhi Pembiayaan Negara .....	297
4.	Perbankan Syariah Menuju Kesejahteraan dan Keadilan Ekonomi..	303
5.	Optimalisasi Fungsi Zakat dengan Manajemen Pengelolaan Modern .....	313
6.	Jaminan Produk Halal Sebagai Kepastian Perlindungan Konsumen	323
	Tabel Penerapan Produk Hukum Islam yang Lahir pada Periode SBY .....	331
C.	IMPLIKASI KEBIJAKAN POLITIK HUKUM ISLAM PEMERINTAHAN SBY .....	334
1.	Terhadap Metodologi Hukum Islam .....	337
2.	Terhadap Masyarakat .....	335
3.	Terhadap NKRI .....	347
BAB V.	PENUTUP (SIMPULAN DAN SARAN) .....	357
	BIBLIOGRAFI.....	366
	DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....	0

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Hubungan Islam dan negara dalam perspektif politik Islam di Indonesia dari dulu sampai saat ini mengalami pasang surut. Ketegangan-ketegangan antara Islam dan negara telah dimulai sejak menjelang berdirinya negara Republik Indonesia. Perbedaan ideologi menyebabkan ketegangan di antara kelompok-kelompok yang berbeda pandangan tersebut terus berlanjut. Kaum legalistik atau formalistik menggagas negara Islam atau menjadikan ideologi Negara berasaskan Islam. Sedangkan kaum nasionalis atau sekularistik menghendaki negara tidak didasarkan pada agama. Urusan agama dengan negara, keduanya memiliki wilayah masing-masing. Negara tidak perlu mengurus dan mengintervensi wilayah agama warga negaranya.

Barulah pada awal tahun 1970-an intelektual muslim berupaya mengembangkan format baru dalam politik Islam, yakni substansi agama sebagai titik tekannya.<sup>1</sup> Dalam model ini yang dikembangkan paham “ke-

---

<sup>1</sup>Secara global, paling tidak ada tiga paradigma tentang relasi agama dan Negara, yakni: *Pertama*: paradigma formalistik (integralistik), bahwa Islam merupakan agama yang paripurna termasuk masalah negara atau sistem politik. Implementasinya adalah mencetak kepribadian manusia dengan corak islami yang kaffah, mendirikan negara Islam, dan menghidupkan kembali sistem khilafah. *Kedua*: paradigma sekularistik, menyatakan bahwa tidak ada sistem khilafah dalam al-Quran dan Hadits, sedangkan Nabi Muhammad sebagai rasul bukan penguasa negara, lalu sistem politik Islam diserahkan pada akal manusia. *Ketiga*: paradigma substansialistik (simbiotik), bahwa agama Islam memiliki seperangkat prinsip dan nilai-nilai tentang kehidupan bermasyarakat termasuk sistem pemerintahan. Secara substansi prinsip-prinsip Islam seperti keadilan, persamaan, persaudaraan dan kebebasan yang menjadi tuntutan sebagai agama rahmatil lil 'alamin. Lihat Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 1-2; J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, Cet. 1, (Jakarta:

Islaman” dan “ke-Indonesiaan” kedua unsur penting inilah yang memberikan legitimasi secara kultural dan struktural dalam pembentukan NKRI - disintesakan dan diintegrasikan dengan harmonis.<sup>2</sup> Salah satu upaya yang dilakukan yaitu program untuk mencetak generasi baru dari kaum santri terpelajar, dan berwawasan kosmopolitan, serta berbudaya kelas menengah. Nurcholis Madjid menyebutnya sebagai pola fundamentalisme Islam.<sup>3</sup> Lahirnya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia, dipandang sebagai momen penting dalam proses akomodasi yang dilakukan pemerintah Soeharto terhadap kepentingan umat Islam.<sup>4</sup>

Seiring dengan perkembangan dan perubahan iklim politik yang makin kondusif, terlihat hubungan mulai harmonis. Kebangkitan umat Islam ditunjang dengan adanya ledakan kaum terdidik (*intellectual booming*) kaum santri masuk ke jajaran birokrasi pemerintahan. Posisi demikian sangat berpengaruh terhadap produk-produk kebijakan

---

Grafindo Persada, 1994) hlm. XII; Marzuki Wahid & Rumadi, *Fiqh Mazhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: LkiS, 2001), hlm. 23-29.

<sup>2</sup>Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm.126.

<sup>3</sup>Meski pengertian tersebut mengandung makna negatif, “fundamentalisme Islam” memiliki fungsi positif dalam seluruh proses sistem sosial. Lahirnya gejala intelektual yang berorientasi ke Islam, ialah meningkatnya kemampuan teknikal Islam. Islam Indonesia tidak perlu lagi merasa malu bila diejek sebagai “mayoritas angka namun minoritas teknikal,” Islam Indonesia kini telah mempunyai banyak teknokrat. Baca: Nurcholish Madjid, *Islam Kemodernan dan Ke-Indonesiaan*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 86.

<sup>4</sup>ICMI dibentuk pada tanggal 7 Desember 1990 di sebuah pertemuan kaum cendekiawan muslim di Kota Malang. Dihadiri oleh beberapa Menteri dan Panglima ABRI, serta para eselon atas birokrasi Orde Baru mulai tanggal 6-8 Desember 1990. Peristiwa tiga hari bersejarah itu dihadiri lebih dari 500 intelektual Muslim dari berbagai gerakan di seluruh Indonesia. Pada hari kedua simposium, sekitar 460 peserta undangan membubuhkan tanda tangannya pada piagam pendirian sebuah perhimpunan intelektual yang baru dan memilih BJ. Habibie secara bulat sebagai ketua atau pemimpin armadanya. Lihat: Ahmad Gaus AF, *Api Islam Nurcholish Madjid: Jalan Hidup Seorang Visioner*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 221.

pemerintah. Sikap akomodatif negara pun mulai dirasakan yakni dengan diterapkannya kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan kepentingan sosial-ekonomi dan politik umat muslim Indonesia.<sup>5</sup> Akomodasi Orde Baru dalam bidang hukum, baik secara langsung maupun tidak, mengadopsi hukum Islam, seperti UU Perkawinan Tahun 1974, PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan, UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang sistem Pendidikan Nasional yang menegaskan arti dan pentingnya pendidikan agama, UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan dibuatnya Kompilasi Hukum Islam lewat Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 yang dijadikan sebagai hukum ‘materii’ di lingkungan Peradilan Agama. Bagi kaum substansialistik, akomodasi pemerintah Orde Baru ini merupakan kemenangan yang luar biasa meskipun perjuangan tetap diupayakan agar prinsip-prinsip Islam terealisasi dalam berbagai bidang<sup>6</sup> terutama dalam bidang hukum.

Ketika presiden Soeharto meletakkan jabatannya sebagai presiden pada tanggal 21 Mei 1998 dan menyerahkannya kepada wakil presiden BJ. Habibie<sup>7</sup> di tangannya-lah Indonesia beralih dari sistem otoritarian ke

---

<sup>5</sup>Nurcholish Madjid, *Islam Kemodernan dan Ke-Indonesiaan*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 86-91.

<sup>6</sup>Bukti-bukti akomodatif negara terhadap Islam, Bahtiar Efendi membaginya ke dalam empat kategori yakni: akomodasi struktural, legislatif, infrastruktur dan kultural. Lihat: Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Cet. II yang diperluas, (Jakarta: Paramadina, 2009), hlm.296- 297

<sup>7</sup>Bacharuddin Jusuf Habibie, putra Alwi Abdul Jalil Habibie dan RA. Tuti Marini Puspwardojo terlahir sebagai manusia genius dan mungkin dari 130 juta penduduk hanya akan ada seperti dia (Cuplikan komentar di Majalah *Military Technology*, 1987). Lahir pada tanggal 25 Juni 1936 di Parepare Sulawesi Selatan dengan sejuta kelebihan dan penghargaan yang diterimanya. Ia menciptakan suatu industri pesawat terbang canggih yang tidak pernah dipercaya orang akan bisa dilakukan oleh orang-orang Indonesia. Terakhir, beliau termasuk dalam kurang lebih 30 mantan kepala pemerintahan

dalam sistem demokrasi. Pergantian momentum ini pun tidak disia-siakan oleh kaum formalistik. Sejumlah organisasi Islam militant seperti Forum Komunikasi Ahlu Sunnah Wal-Jama'ah (FKAWJ) dengan Laskar Jihadnya, Front Pembela Islam (FPI), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) dan selainnya menyusun strategi untuk mewujudkan misi gerakannya. Salah satu tujuan mereka adalah untuk meng-amandemen pasal 29 ayat 1 UUD 1945 yang mencantumkan kembali tujuh patah kata dalam rumusan Piagam Jakarta, yakni “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya.”<sup>8</sup> Namun upaya penegakan syariat bukan masalah sederhana dan betapa kompleksitas problem yang dihadapi dari pendukung dan pengambil kebijakan dalam merealisasikan hal tersebut.

Secara umum, presiden Habibie mendapat dukungan dari umat Islam. Beliau sebagai intelektual, sekaligus teknokrat dan birokrat yang religius disamping latar belakang beliau sebagai ketua Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI).<sup>9</sup> Dalam kurun 1 tahun 5 bulan Presiden Habibie berjasa untuk kemajuan bangsa secara nasional. Selama masa pemerintahannya Habibie telah mengesahkan 41 Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. dalam kaitannya dengan kepentingan

---

di dunia yang “dilamar” menjadi anggota *Inter Action Council*. Lihat A. Makmur Makka, *The True Life of Habibie: Cerita di Balik Kesuksesan*, (Jakarta: Pustaka IIMaN, 2008), Cet. 1, hlm. 1-4.

<sup>8</sup>Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam: dari Indonesia hingga Nigeria*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004), hlm. 71.

<sup>9</sup>Peristiwa perpindahan kekuasaan dari presiden ke wakil presiden pada 21 Mei 1998 menjadi penanda baru tidak hanya bagi masa depan Indonesia secara umum, tetapi juga bagi ICMI dan peran-peran yang dimainkannya secara khusus. Momen bersejarah itu bagi sementara kalangan dianggap sebagai prestasi terbesar ICMI dalam kancah politik. Lihat: Ahmad Gaus AF, *Api Islam Nurcholish Madjid: Jalan Hidup Seorang Visioner*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 221.



politik umat Islam setidaknya ada empat Undang-Undang syariat Islam yang disahkan yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Syariah; Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat; dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji; Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang ini mengatur bahwa semua Badan Peradilan di Indonesia menginduk ke Mahkamah Agung. Secara organisasi dan administrasi, Peradilan Agama yang sebelumnya berada di bawah kewenangan Departemen Agama, dengan UU ini dialihkan ke Mahkamah Agung sejajar dengan tiga peradilan lainnya, yakni Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sikap akomodatif Presiden BJ Habibie terhadap umat Islam sangat dikenang jasanya, menjadikan produk-produk legislasi hukum Islam semakin banyak dan solid. Bapak demokrasi ini menjabat sebagai presiden transisi dan berakhir pada tanggal 20 Oktober 1999 dan digantikan oleh KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur).

KH. Abdurrahman Wahid<sup>10</sup> yang biasa dipanggil Gus Dur terpilih menjadi presiden keempat pada tanggal 29 Oktober 1999. Gus Dur

---

<sup>10</sup> Beliau lahir dengan nama Abdurrahman Addakhil pada 7 September 1940. 'Addakhil' artinya "*penakluk*". Ayah beliau merupakan kyai masyhur di Jawa Timur yaitu pendiri Nahdhatul Ulama (NU) KH. Wahid Hasyim. Jadi nama ayah beliau lebih populer dipakaikan daripada Addakhil namanya sendiri. Ayah Gus Dur KH. Wahid Hasyim, seorang nasionalis dan menjabat Menteri Agama pada tahun 1979. Ibunya Hj. Sholehah yang merupakan putri dari KH. Bisri Syansuri, pendiri Pondok Pesantren Denanyar

didukung penuh oleh partai-partai Islam yang disebut Poros Tengah, yang terdiri dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan (PK), dan Partai Bulan Bintang (PBB).

Corak pemikiran yang khas Gus Dur tentang Islam yaitu berpijak pada tradisi, kelokalan, sekaligus kekinian, bukan Islam yang berorientasi pada pemurnian dan purifikasi. Gus Dur segaris dengan tradisi berislam yang telah dijalani masyarakat Islam di Nusantara, sehingga ia melakukan apa yang ia sebut dengan “mendinamisasikan” tradisi. Proses pribumisasi Islam tersebut kemudian membentuk pola atau corak beragama yang khas. Sebuah corak berislam yang moderat, damai, ramah, dan terbuka. Menurut Gus Dur, kewajiban muslim adalah mewujudkan negara damai (*dar al-sulh*) bukan negara Islam (*dar al-Islam*). Sebuah negara yang di dalamnya ada kedamaian, keadilan, kesetaraan, dan penghormatan terhadap martabat manusia adalah negara yang sejalan dengan agama Islam.<sup>11</sup>

Gus Dur berjuang keras dalam mewujudkan sebuah `impian' negara sekuler bernama Indonesia. Indonesia tidak akan menjadi negara agama

---

Jombang. Lihat Greg Barton, “*Biografi Gus Dur: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid*”, Terj. Lie Hua, Pnyt. Ahmad Suaedy, (Yogyakarta: Penerbit Lkis, 2002), hlm. 26.

<sup>11</sup>Praktik pribumisasi Islam berdasar pada kaidah fikih *al’adatu muhakkamah* (adat istiadat bisa menjadi hukum) dan *al-muhafadzatu ‘ala al-qadimi al-shalih wa al-akhzhu bi al-jadidi al-ashlah* (memelihara hal lama yang baik dan mengambil hal baru yang lebih baik), Baca: Heru Prasetia, *Aktivis Gusdurian Yogyakarta*, Beritagar.id, 02 Juni 2017, <https://beritagar.id/artikel/ramadan/sketsa-nilai-dan-pemikiran-gus-dur> Download: Selasa, 31 Desember 2019, Pukul: 09.02 WIB.

serta hukum Islam tidak akan menjadi hukum nasional.<sup>12</sup> Ketika pemberlakuan UUPA tahun 1991, Gus Dur tidak sepakat dan khawatir kemungkinan adanya *interplay* politik antara Islam dan negara yang berpotensi untuk menimbulkan sektarianisme dan eksklusivisme.<sup>13</sup> Lebih tepatnya, Gus Dur dikelompokkan dalam kategori *neo-modernisme* Islam sebagai akar kebangkitan Islam liberal di Indonesia, demikian pendapat Greg Barton,<sup>14</sup> Fachry Ali dan Bachtiar Effendi.<sup>15</sup>

Gus Dur sangat tidak setuju dengan diskrimasi agama lain seperti Kong Hu Cu dan perayaan Imlek. Dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 6 tahun 2000 Gus Dur menghapus Instruksi Presiden Nomor 14 tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat China yang pernah dikeluarkan Presiden Soeharto. Gus Dur juga

---

<sup>12</sup>Ungkapan Gus Dur pada tanggal 24 Mei 1999, dalam acara “Partai-Partai” di TPI, menegaskan cita-citanya untuk membuka hubungan diplomatik dengan Israel dan mempertegas penolakannya terhadap gagasan dimasukkannya hukum Islam ke dalam hukum nasional. “Ini negara kebangsaan. Karena itu Islam boleh dominan sebagai kekuatan moral, bukan sebagai kekuatan fisik atau sebagai perangkat hukum. Hukum (Islam) dijalankan oleh ummat, bukan oleh negara. Awal November 1999, saat melakukan lawatan ke sejumlah negara ASEAN, Gus Dur menegaskan lagi, “Indonesia tidak akan menjadi negara agama dan hukum Islam tidak akan dijadikan hukum nasional.” Diakses dari <http://www.voa-islam.com/read/indonesiana/2012/11/29/22054/tolak-syariat-islam-di-indonesia-gus-dur-tak-perlu-dibela/#sthash.C5IC0Y1I.dpbs> Download: Sabtu, 25 Nopember 2017, Pukul: 13.46.

<sup>13</sup>Bachtiar Effendi, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 323.

<sup>14</sup>Menurut Greg Barton bahwa pemikiran Gus Dur sebagai kombinasi antara modernisme dan tradisionalisme untuk menghasilkan sesuatu yang baru-sesuatu yang dapat melampaui batas-batas yang ada pada tradisionalisme dan modernisme itu sendiri. Lihat: Greg Barton, *Biografi Gus Dur: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid*, (Yogyakarta: LkiS, 2002), Judul Asli: *GUS DUR: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid*, Diterbitkan dalam bahasa Indonesia atas izin Equinox Publishing dan penulisannya. Hak terjemahan bahasa Indonesia ada pada LkiS Yogyakarta, hlm. 152.

<sup>15</sup>Fachry Ali dan Bachtiar Effendi, *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, ed. Kedua, (Bandung, Pustaka Mizan, 1990), hlm. 177.

berkeinginan keras menghapus diskriminasi terhadap PKI dengan mencabut Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 berisi tentang larangan paham marxisme dan leninisme (komunisme) di Indonesia. Usulan Gus Dur ini tentu saja mendapat reaksi keras dari rakyat.<sup>16</sup>

Gus Dur mengalami banyak konflik politik yang disebabkan beberapa variabel yang saling berkaitan dan memiliki kesambungan sejarah. Di antaranya hubungan sipil dan militer, hubungan Islam tradisional dengan Islam modernis dan fundamentalis, ataupun hubungan politisi dengan pengusaha. Hingga pada akhirnya beliau dijatuhkan dengan skandal korupsi Buloggate dan Brunaigate. Penyelidikan Kejaksaan Agung memutuskan bahwa Gus Dur bersih dari segala tuduhan korupsi. Hal ini menunjukkan pemakzulan tersebut merupakan tindakan inkonstitusional.<sup>17</sup>

Reformasi yang beliau jalankan yaitu reformasi TNI, desakralisasi Istana Negara, melanjutkan kebijakan Presiden Habibie dalam meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dan TNI/Polri. Pada masa Gus Dur juga dimulai proses amandemen terhadap UUD 1945.<sup>18</sup> Jabatan sebagai presiden ia duduki selama 2 tahun 9 bulan dan digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri.

---

<sup>16</sup>NU Online, *Mayoritas Fraksi Tolak Pencabutan TAP MPRS MPRS XXV/1966*, Sabtu, 02 Agustus 2003 19.45 diakses pada <http://www.nu.or.id/post/read/421/mayoritas-fraksi-tolak-pencabutan-tap-mprs--xxv1966> , Download Jumat, 02 Maret 2018, Pukul: 14.41 WIB.

<sup>17</sup>Hayyik Ali Muntaha Mansur, *Membaca Kembali Pemakzulan Gus Dur*, alif.id, Selasa, 25 Desember 2018, <https://alif.id/read/hayyik-ali-muntaha-mansur/membaca-kembali-pemakzulan-gus-dur-b213971p/>, Download: Jumat, 06 Maret 2020, Pukul 15.08 WIB.

<sup>18</sup>Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik*, hlm. 339.

Megawati Soekarno Putri<sup>19</sup> resmi menjadi presiden kelima Indonesia pada tanggal 9 Agustus 2001. Pemimpin partai politik PDIP tersebut akhirnya menjadi orang nomor satu melalui Sidang Istimewa MPR. Ada dua produk Undang-Undang yang dapat dirasakan umat Islam dari kepemimpinan Megawati, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Terealisasinya perjuangan masyarakat Aceh dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, di dalamnya memuat aturan penerapan syariah Islam di Tanah Rencong tersebut. Undang-Undang ini sebagai kelanjutan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, yang disahkan oleh Presiden BJ. Habibie. Selain itu akomodasi pemerintahan Megawati terhadap hukum Islam adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang di dalamnya terdapat ketentuan yang mengharuskan setiap sekolah untuk menyediakan guru agama untuk anak didik sesuai agamanya.

---

<sup>19</sup>Nama lengkapnya adalah Diah Permata Megawati Setiawati Soekarno Putri. Lahir di Yogyakarta, pada tanggal 23 Januari 1947 putri proklamator dan Presiden Pertama di Indonesia yaitu Soekarno dan ibunya bernama Fatmawati. Tahun 1993 Mega terpilih sebagai Ketua Umum DPP PDI dan berseteru dengan PDI pimpinan Soeryadi yang terpilih dalam Kongres PDI di Medan, Mega menyatakan Kongres tersebut tidak sah. Pada tanggal 27 Juli 1996 kelompok Soerjadi berhasil merebut kantor DPP PDI di Jalan Diponegoro yang dikenal dengan "Peristiwa Kuda Tuli". Pasca Orde Baru, PDI Mega mengubah nama menjadi PDI Perjuangan. Kemenangan PDIP saat itu memosisikan Mega sebagai presiden. Tetapi pada SU-MPR 1999, Mega kalah. Namun secara aklamasi pada tanggal 23 Juli 2001, anggota MPR mendudukkan Megawati sebagai Presiden RI ke-5 menggantikan Gus Dur. Lihat Muhammad ElBrahimy, *Biografi Tokoh Presiden dan Wakil Presiden*, Cet.1, (Jakarta: Balai Pustaka, 2012), hlm. 17.

Pada pemilu 2004, rakyat untuk pertama kalinya memilih presiden secara langsung. Susilo Bambang Yudhoyono<sup>20</sup> terpilih untuk melanjutkan estafet reformasi dengan komitmen yang tinggi. Agenda pemberantasan tindak pidana korupsi, penciptaan tata pemerintah yang bersih dan berwibawa, dan memberantas kemiskinan.<sup>21</sup> Disamping itu, yang menjadi fokus utama dalam pemerintahannya adalah terorisme global, penanggulangan bahaya narkoba, perjudian, dan kasus perdagangan manusia. Keberhasilannya membuat SBY termasuk sebagai tokoh muslim paling berpengaruh di dunia.<sup>22</sup>

Saat pemilu presiden tahun 2009, sebagian besar masyarakat masih memilih SBY untuk melanjutkan periode kepemimpinannya yang kedua bersama Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II. Beliau dikenal sebagai presiden yang tidak pernah memenjarakan lawan politiknya. Dalam

---

<sup>20</sup> SBY anak tunggal dari pasangan R. Soekotjo dan Sitti Habibah lahir pada tanggal 9 September 1949 di Pacitan Jawa Timur. Beliau lulusan terbaik AKABRI (1973). Darah prajurit menurun dari ayahnya yang pensiun sebagai Letnan Satu. Sementara ibunya, Sitti Habibah putri salah seorang pendiri Ponpes Tremas. Lihat Muhammad ElBrahimy, *Biografi Tokoh Presiden*, hlm. 18.

<sup>21</sup> Laporan Kompas 6 April 2006, menyatakan, walaupun era reformasi sudah berjalan sewindu atau delapan tahun, tetapi perkara tindak pidana korupsi bukannya makin berkurang malahan makin menyebar ke segala kelompok masyarakat. Baca: Harie Tiesang, *Upaya Penegakan Hukum dalam Era Reformasi*, (Jakarta: Restu Agung, 2009), hlm. 39.

<sup>22</sup> Royal Islamic Strategic Studies Center (RISC) di Yordania, menyusun daftar *The 500 Most Influential Muslim*, Presiden SBY menduduki peringkat 9 naik 1 peringkat dari tahun sebelumnya yang berada pada peringkat 10. Beliau dianggap berhasil mengembangkan demokrasi, mengampanyekan gerakan anti terorisme, dan menyelesaikan sengketa Aceh serta Papua secara damai. Tokoh nomor satu dunia adalah Raja Abdullah dari Arab Saudi, menyusul peringkat dua Pemimpin Iran Ayatollah Khamaeni, lalu Raja Maroko Muhammad VI di peringkat tiga. Baca: Alfurkon Setiawan, *SBY Masuk Daftar 500 Tokoh Muslim Berpengaruh di Dunia*, ; Diposkan pada: 3 Dec 2012 ; 7328 Views, <http://setkab.go.id/sby-masuk-daftar-500-tokoh-muslim-berpengaruh-di-dunia/> Download: Sabtu, 03 Maret 2018, Pukul: 17.24.

menghadapi banyak persoalan, presiden ingin merangkul semua pihak.<sup>23</sup> Bukan menunjukkan presiden SBY lemah, tetapi lebih tepat beliau seorang demokrat.<sup>24</sup>

Hubungan umat Islam dengan pemerintahan SBY juga berjalan mesra. Tidak ada yang menyangkal SBY seorang nasionalis yang religius. Beliau menyebut identitas keislaman menjadi proyeksi yang inheren dalam referensi mengenai bangsa Indonesia.<sup>25</sup> Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa menegaskan kembali dalam forum utama ekonomi dunia Group of 20 (G20).<sup>26</sup> Sebagai kelanjutan, Indonesia terus berupaya

---

<sup>23</sup>Sikap SBY dinilai banyak orang sebagai peragu dan penakut atau komunikasi politiknya mencerminkan karakter *undecided and uncertain*. Namun Juwono Sudarsono (politikus yang menjabat Menteri Pertahanan sejak 21 Oktober 2004 hingga 22 Oktober 2009) tidak setuju dengan kesan yang demikian, sebab SBY berperan sebagai rekonsiliator di panggung Indonesia selama masa jabatannya. "Ia melihat luka-luka dan hiruk-pikuk reformasi sejak Mei 1998 itu (telah) menimbulkan kegaduhan sehingga perlu diturunkan suhunya." *Self-image*-nya sebagai rekonsiliator mengharuskan SBY merangkul semua pihak. Baca: Tjipta Lesmana, *Dari Soekarno Sampai SBY: Intrik & Lobi Politik Para Penguasa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 326.

<sup>24</sup>SBY secara pribadi dianggap sebagai presiden yang berkarakter kuat dan seimbang. Bukan hanya kemampuan akademik SBY membuat banyak orang kagum, namun ia nyaris sempurna. Anggota tim asisten Presiden SBY, menulis di catatan hariannya tentang seorang presiden yang ia kagumi energik, *demanding*, teliti, dan perfeksionis. Baca: Dino Patti Djalal, *Harus Bisa: Seni Memimpin ala SBY*, (Jakarta: Red & White Publishing, 2008) 434 hlm. Wisnu Nugroho juga menulis Tetralogi Sisi Lain SBY sebagai "manusia biasa" yang sangat manusiawi. Kesenangan SBY dengan bermain gitar dan mencipta lagu. Gitar itu selalu dibawa oleh petugas khusus ke mana pun SBY pergi bertugas. Di lain peristiwa, Ketua PWI selalu mencium tangan SBY saat bertemu. Meskipun tidak ada aturan yang melarang, namun sebagian menganggap kejadian ini aneh. Sebenarnya sangat wajar bila rakyat mengidolakan SBY sebagai presidennya termasuk para wartawan. Masih banyak lagi cerita Wisnu tentang SBY dalam bukunya. Baca: Wisnu Nugroho, *Tetralogi Sisi Lain SBY: Pak Beye dan Istananya*, (Jakarta: Kompas 2010), 256 hlm.

<sup>25</sup>Susilo Bambang Yudhoyono, 2005, *An Independent and Active Foreign Policy for the 21 st Century*, Sangri-La Hotel, Jakarta, 19 May 2005, in *Transforming Indonesia: Selected International Speeches*, edited by D. Djalal, (Jakarta: Office of Special Staff of the President for International Affairs & PT Buana Ilmu Populer, 2005), hlm. 124-125.

<sup>26</sup>"...as the G-20 has confirmed itself the status of the major forum on world economic issues, Indonesia is challenged to carve a niche within the group that is unique to itself as the world's third largest democracy, the country with the world's largest Muslim population, and a voice of moderation..." Lihat Dewi Fortuna Anwar, *The Impact of Domestic Politics and Asian Regional Affairs on Indonesian Foreign Policy*, Southeast Asian Affairs, Scholar Articles, 2010, hlm. 126; lihat juga DF Anwar, *Foreign Policy, Islam*

memasukkan Islam moderat sebagai image-nya dalam politik global.<sup>27</sup> Program-program dijalankan secara konsisten meliputi fasilitas *interfaith dialogues*, *inter-civilization dialogues*, dan menjadi tuan rumah *the International Conference of Islamic Scholars* yang berupaya mempromosikan aspek moderat peradaban Islam.<sup>28</sup>

Oleh karena itu SBY sangat akomodatif terhadap hukum Islam. Sekurangnya ada enam Undang-Undang yang disahkan pada Era SBY, yakni (1) Undang Undang nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, (2) Undang Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang ini diperbaharui kembali dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (6) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal.

Perjuangan menjadikan hukum Islam sebagai hukum nasional tidaklah mudah karena respon yang berbeda pada setiap pemerintah. Respon tersebut dapat kita lihat pada tabel berikut:

---

*and Democracy in Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora Indonesia, Vol. 3, 2010, hlm. 37-54.

<sup>27</sup> Rizal Sukma, *Domestic Politic and International Postures: Constraints and Possibilities* dalam A. Reid, *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia's Third Giant* (Singapore, ISEAS, 2012), hlm. 86.

<sup>28</sup> Tim Kementerian Luar Negeri RI, *Buku Saku Diplomasi Publik*, (Jakarta: Direktorat Diplomasi Publik, Kementerian Luar Negeri RI, 2008).



**TABEL 1: Produk Hukum Islam pada pemerintahan Orde Baru sampai dengan Reformasi SBY**

<b>Pemerintahan</b>	<b>Orde Baru: Soeharto (12 Maret 1967-21 Mei 1998)</b>	<b>Reformasi: BJ. Habibie (21 Mei 1998–20 Oktober 1999)</b>	<b>Reformasi: Gus Dur (20 Oktober 1999-23 Juli 2001)</b>	<b>Reformasi: Megawati Soekarnoputri (23 Juli 2001-20 Oktober 2004)</b>	<b>Reformasi: SBY (20 Oktober 2004-20 Oktober 2014)</b>
<b>Produk Hukum Islam</b>	<b>3 UU 1 PP 1 Inpres</b>	<b>4 UU</b>	<b>-</b>	<b>2 UU</b>	<b>6 UU</b>
	(1) UU No. 1/1974 tentang Perkawinan	(1) UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Pasal 6 huruf (m) menyediakan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah	-	(1) UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, di dalamnya memuat aturan penerapan syariah Islam di tanah Rencong tersebut.	(1) UU Nomor 41/2004 tentang Wakaf,
	(2) UU No. 2/1989 tentang sistem Pendidikan Nasional yang menegaskan arti dan pentingnya pendidikan agama	(2) UU No. 17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji.		(2) UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang di dalamnya terdapat ketentuan yang mengharuskan setiap sekolah untuk menyediakan guru agama untuk anak didik sesuai agamanya.	(2) UU No. 3/2006 tentang Perubahan atas UU Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU ini diperbaharui kembali dengan UU No. 50/2009 tentang Perubahan kedua atas UU No. 7/1989 tentang Peradilan Agama.
	(3) UU No. 7/1989 tentang Peradilan Agama	(3) UU No. 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat			(3) UU No 19/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara
	(4) PP No. 28/1977 tentang Perwakafan	(4) UU. No. 35/1999 tentang Perubahan atas UU No. 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU ini mengatur bahwa semua Peradilan menginduk ke MA termasuk PA. PA sebelumnya dibawah Depag.			(4) UU No. 21/2008 tentang Perbankan Syariah
	(5) Instruksi Presiden No. 1/1991 tentang Kompilasi Hukum Islam				(5) UU No. 23/2011 tentang Perubahan UU No. 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat
					(6) UU No. 33/2014 tentang Jaminan Produk Halal.

Dari tabel tersebut, menunjukkan hubungan yang naik turun pada setiap era pemerintahan dalam merespon kepentingan umat Islam. Sepanjang tiga puluh dua tahun pemerintah Orde Baru berkuasa, akomodasi pemerintah dirasakan menjelang periode ini berakhir.

Selanjutnya pada Era Reformasi Habibie, umat Islam mendapat perhatian lebih. Habibie membuka keran demokrasi sekencang-kencangnya bagi masyarakat Indonesia. Beliau menjabat selama 1 tahun 5 bulan sebagai presiden, namun 3 produk undang-undang bernuansa syariah, dapat terakomodasi. Pada pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), walaupun tidak melahirkan hukum bernuansa syariah, namun beliau mampu membentuk pola atau corak beragama yang khas yakni pribumisasi Islam. Pada masa pemerintahan Megawati, beliau telah merespon kepentingan umat Islam, dengan mengakomodasi 2 produk hukum Islami. Barulah ketika SBY menjabat sebagai presiden, umat Islam memanen buah keberhasilan. Periode SBY dapat melahirkan 6 undang-undang bernuansa syariah.

Beragamnya respon pemerintah terhadap kepentingan umat Islam, sangat menarik perhatian penulis. Namun studi ini difokuskan pada penelitian kebijakan pemerintahan SBY terhadap kepentingan umat Islam. *Pertama*, terkait konstelasi politik Indonesia Periode 2004-2014, yang mencerminkan tegaknya pilar demokrasi pada pemerintahan SBY. *Kedua*, pembangunan hukum Islam baik pembuatan maupun pembaruan terhadap materi-materi hukum Islam yang sesuai dengan kebutuhan. serta pelaksanaan ketentuan hukum Islam yang telah diciptakan pada pemerintahan SBY periode 2004-2014. Ketiga, implikasi Kebijakan hukum Islam pemerintahan SBY terhadap metodologi hukum Islam, terhadap masyarakat, dan NKRI?

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini perlu diuraikan dalam rumusan sebagai berikut :

1. Bagaimana konstelasi politik Indonesia Periode 2004-2014, yang mencerminkan tegaknya pilar demokrasi pada pemerintahan SBY?
2. Bagaimana kebijakan pembangunan hukum Islam yang mencakup pembuatan dan pelaksanaan hukum Islam pemerintahan SBY?
3. Bagaimana Implikasi Kebijakan hukum Islam pemerintahan SBY terhadap metodolgi hukum Islam, terhadap masyarakat, dan NKRI?

## **C. Batasan Masalah.**

Kebijakan politik suatu pemerintahan tentu saja pembahasannya cukup luas, mencakup bidang hukum, ekonomi, dan sosial budaya. Kajian ini khusus membahas kebijakan politik hukum, yang mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, yang meliputi: *Pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.” Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Penelitian ini fokus pada

pemerintahan SBY dalam menjalankan kebijakan politik hukum Islam periode 2004-2014.

Dalam memperbaiki substansi hukum maka pemerintahan SBY melakukan kebijakan pembuatan hukum. Sementara untuk melaksanakan ketentuan hukum yang telah ada, atau implementasi dan capaian hukum dimaksudkan untuk memperbaiki struktur dan kultur hukum. Hal tersebut dengan melihat pada penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum serta keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan hukum.

Oleh karena itu, cakupan studi tentang politik hukum nasional tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandang kebijakan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk saja, melainkan dapat dilihat dari latar belakang dan prosesnya, mengapa dan bagaimana perspektif formal itu lahir serta apa akibatnya bagi perkembangan hukum nasional pada umumnya. Maka studi ini akan membahas kebijakan politik hukum Islam pemerintahan SBY. *Pertama*, tentang latar belakang kebijakan lahirnya produk hukum Islam, prosesnya, perspektif formalnya, dan akibatnya pada perkembangan hukum nasional secara umum dan khusus bagi umat Islam. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum Islam yang telah diciptakan, berintikan penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum pada pemerintahan SBY periode 2004-2014.

## D. Penjelasan Istilah

Istilah-istilah secara konseptual penting untuk dijelaskan agar terhindar dari kesalahan dan multi interpretasi dalam memahami studi ini sebagai berikut:

### a. Politik Hukum

Politik dalam bahasa Arab disebut dengan *siyasah*. Secara terminologi *siyasah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. *Siyasah* merupakan ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqamah.<sup>29</sup> Kebanyakan ulama sepakat pengaturan kemaslahatan harus berdasarkan *syara'*.<sup>30</sup>

Sementara istilah politik hukum dalam bahasa Belanda *rechtspolitiek*. Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Adapun kata *politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Secara singkat politik hukum adalah kebijakan. Kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi

---

<sup>29</sup>Lois Ma'luf, *Al-Munjid fi al-Lughat wa al-A'lam*, (Beirut: Dar al-Masyriq, 1986), hlm. 591.

<sup>30</sup> Kebanyakan ulama sepakat tentang kemestian penyelenggaraan *siyasah* berdasarkan *syara'*. Kesepakatan tersebut terangkum dalam pernyataan Ibn al-Qayyim al-Jauziyah: "*laa siyasah illa maa wafaqa al-Syara'a*" Tidak ada *siyasah* kecuali yang sesuai dengan *syara'* Baca: A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 15.

dari hukum yang akan dibentuk.<sup>31</sup> Kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>32</sup> Kata kebijakan di sini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci dan mendasar dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>33</sup> Dalam dimensi implementasi politik hukum meliputi: 1) pembangunan hukum yang berintikan pembuatan hukum dan pembaruan terhadap bahan-bahan hukum yang tidak relevan lagi dengan kebutuhan hukum masyarakat, dan 2) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada dan evaluasi terhadap produk hukum, berkenaan dengan peraturan-peraturan substansi hukum dan struktur hukum.

## **b. Hukum Islam**

Hukum Islam merupakan sistem hukum yang bersumber dari *din al-Islam*. Ada beberapa istilah untuk penyebutan hukum Islam dimaksud, yaitu *syariah*, fikih, *qanun*, *fatwa* dan hukum Islam yang diberlakukan secara nasional, berikut penjelasan dan perbedaannya.

*Syariah*, berarti ketentuan-ketentuan yang harus dijalani atau undang-undang yang harus dipatuhi, yang jika tidak dipatuhi mempunyai

---

<sup>31</sup>Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cet. II. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

<sup>32</sup>Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

<sup>33</sup>Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Lihat Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cet. I. (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 149.

akibat-akibat hukum bagi orang yang tidak mentaatinya.<sup>34</sup> Sebagai hukum yang berasal dari Allah, *syariat* menempati posisi paling utama dalam hukum Islam, sebab sumber hukum tersebut tertulis jelas dalam Alquran. Sebagai sumber pertama *syariat*, Alquran mencakup hukum-hukum pada semua aspek kehidupan manusia, baik ibadah maupun muamalah, secara individual maupun kolektif. Ia ditujukan untuk melindungi agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Sumber kedua *syariat* adalah *al-hadits/sunnah*, yang merupakan ucapan dan tindakan rasul sebagai orang yang terpercaya dalam menyampaikan maksud Tuhan kepada manusia. Oleh karenanya *syariah* merupakan hukum yang kekal dan universal.

Fikih, secara bahasa adalah pemahaman, yakni ketajaman pemahaman menyangkut inti persoalan secara mendalam. Secara terminologi, fikih diartikan sebagai “Ilmu tentang hukum-hukum *syariat* yang bersifat praksis yang digali dari dalil-dalilnya yang terperinci.”<sup>35</sup> Fikih mencakup berbagai aspek kehidupan manusia. Di samping mencakup pembahasan tentang hubungan antara manusia dengan Tuhannya (ibadah), fikih juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia secara luas (*muamalah*) termasuk *siyasah* (politik/ketatanegaraan).<sup>36</sup> Perbedaan antara *syariah* dan fikih, terletak pada sumber hukumnya, dimana *syariah* bersumber pada teks Alquran dan

---

<sup>34</sup>Haliman, *Hukum Pidana Syariat Islam Menurut Ajaran Ahlus Sunnah*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1970), hlm. 13.

<sup>35</sup>Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, Cetakan VIII, (Queisiyah: Dar Queisiyah, 1968), hlm. 11.

<sup>36</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Pranadamedia Grup, 2014), hlm. 3

sunnah serta pada ketegasan hukum yang terdapat dalam dua sumber di atas, sedangkan fikih adalah hasil pemahaman dari ayat-ayat yang tidak tegas pengembangannya, serta aturan-aturan tambahan yang diperlukan dalam menunjang pelaksanaan Alquran dan sunnah.<sup>37</sup> Jadi fikih adalah sisi praksis dari *syariat* dan dapat berubah mengikuti perubahan waktu dan tempat.

*Qanun*, adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, atau pemerintah dalam suatu negara yang sejalan dengan ketentuan agama.<sup>38</sup> *Qanun* bersumber dari *syariat* maupun fikih yang mempunyai daya paksa untuk melakukannya.

*Fatwa*, secara praksis merupakan upaya seorang mujtahid atau lembaga fatwa untuk memberikan solusi hukum baik dalam format penemuan hukum yang baru maupun menemukan hukum dalam konteks mengatasi konflik hukum yang muncul di tengah-tengah masyarakat, baik dalam dimensi peribadatan, sosial budaya, ekonomi, politik, hak-hak azasi manusia maupun dalam dimensi inter-aksi hubungan global berdasarkan prinsip-prinsip Islam. Meskipun tidak memiliki daya paksa namun fatwa sangat berpengaruh di Indonesia.

Mengenai istilah hukum Islam hanya ditemui dalam bahasa Indonesia dan menjadi istilah sehari-hari, yakni berasal dari dua kata dasar, yaitu “hukum” dan “Islam. Hukum diartikan sebagai peraturan-peraturan atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia dalam

---

<sup>37</sup>Satria Effendi M. Zein, *Aliran-Aliran Pemikiran Hukum Islam*, hlm. 9.

<sup>38</sup>Huzaemah Tahida Yanggo, *Membendung Liberalisme*, (Jakarta: Republika, 2006), hlm. 63.



suatu masyarakat, baik peraturan atau norma itu berupa kenyataan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat maupun peraturan atau norma yang dibuat dengan cara tertentu dan ditegakkan oleh penguasa.<sup>39</sup>

Adapun kata yang kedua, yaitu 'Islam', secara *theologis*, adalah sistem nilai dan ajaran yang bersifat *Ilahiah* – dan karena itu sekaligus bersifat transenden. Tetapi dari sudut sosiologis, ia merupakan fenomena peradaban, kultural dan realitas sosial dalam kehidupan manusia. Islam dalam realitas sosial tidak sekedar sejumlah doktrin yang bersifat menzaman dan menjagat (*universal*), tetapi juga mengejawantahkan diri dalam institusi-institusi sosial yang dipengaruhi oleh situasi dan dinamika ruang dan waktu.<sup>40</sup>

Masalahnya pesatnya perkembangan positivisme, perbincangan mengenai hal-hal yang bersifat transenden makin ditinggalkan. Hukum yang dipandang sebagai gejala sosial, yaitu sesuatu yang selalu ada dalam kehidupan sosial dan keberadaannya karena dibuat oleh penguasa. Sehingga keberadaan hukum tidak dapat dilepaskan dari pertimbangan-pertimbangan politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Meskipun begitu pertimbangan-pertimbangan itu tidak boleh menyisihkan esensi hukum.<sup>41</sup>

Maka menurut Akh. Minhaji bahwa pada masa modern, hukum Islam tidak lagi menjadi wilayah *religious authority* tetapi wilayah *political*

---

<sup>39</sup>Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm 38.

<sup>40</sup>Azyumardi Azra, *Pergolakan Politik Islam: Dari Fundamentalisme, Modernisme Hingga Post-Modernisme*, (Jakarta: Paramadina, 1996), hlm. i.

<sup>41</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Copyright 2008, (Jakarta: Pranadamedia Group, 2008), hlm. 87.

*authority*. Hukum bukan lagi menjadi wilayah ulama yang harus diikuti oleh umara, tetapi sebaliknya ulama harus tunduk terhadapnya. Karena itu bisa difahami jika hampir seluruh dunia Islam, termasuk Indonesia, kompilasi, kodifikasi dan juga positifikasi hukum Islam menjadi topik yang hangat dan menjadi perhatian para ahli hukum Islam.<sup>42</sup>

### **c. Pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)**

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menetapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Istilah pemerintah (*bestuursorgan*) dibedakan dengan pemerintahan (*besturen*).<sup>43</sup> Pemerintah berkait dengan dua macam hubungan, yaitu suatu badan pemerintahan umum; dan merupakan organisasi dengan kewenangan pemerintah. Sedangkan pemerintahan berkait pada ketiga fungsi dari pemerintah, yaitu pembuat undang-undang, pemerintah, dan peradilan. Kewenangan pemerintah di Indonesia dipimpin seorang presiden. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, presiden memiliki otoritas. Sebagaimana tercantum dalam Dan pasal 10 berbunyi: “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.” Pasal 4 ayat 1: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang

---

<sup>42</sup>Akh. Minhaji, *Hukum Islam: Antara Sakralitas dan Profanitas (Perspektif Sejarah Sosial)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Sejarah Sosial Pemikiran Hukum Islam pada Fakultas Syariah di hadapan Rapat Senat Terbuka UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Tanggal 25 September 2004, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2004), hlm. 10.

<sup>43</sup> Van Wijk, Konijnenbelt, *Hootdstukken Van Administratioed Recht*, (Vuga Gravenhage, 1989), hlm. 127, diambil dari buku Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 149.

Dasar.” Pasal 5 ayat 2: “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Pasal 20 Ayat 4: “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.” Jadi kekuasaan presiden terkait fungsi dan posisinya yang akan membawa negara kepada kebijakan negara yang diinginkan termasuk masalah hukum.

Pemerintahan yang dibahas pada studi ini adalah pemerintahan era Soesilo Bambang Yudhoyono yang biasa dipanggil dengan SBY. Beliau adalah Presiden RI ke enam dan Presiden pertama yang dipilih langsung oleh Rakyat Indonesia. SBY dilantik pada 20 Oktober 2004, bersama wakil presiden M. Jusuf Kalla meneruskan amanat reformasi Pada 21 Oktober 2004 dengan membentuk Kabinet Indonesia Bersatu dalam mewujudkan Indonesia yang aman damai, adil dan demokratis. Pada pemilu 2009, SBY kembali terpilih menjadi presiden bersama pasangan barunya yaitu Boediono. Pada periode kepemimpinannya yang kedua, SBY membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II. Pada pemerintahan SBY, hukum Islam mendapat perhatian lebih dibanding pemerintahan sebelumnya. Dimaklumi bahwa SBY tumbuh di lingkungan pesantren,<sup>44</sup> sehingga ketika beliau memimpin negeri ini maka terakomodasi enam produk hukum Islam menjadi hukum nasional.

---

<sup>44</sup>Ia lahir di lingkungan Pondok Pesantren Tremas Jawa Timur, sebab ibunya adalah keluarga Pesantren. Sebagai cucu salah seorang pendiri pondok Pesantren Tremas, ia dijuluki pewaris trah Ki Ageng Buwono Keling dan Kanjeng Sultan Hamengku Buwono III (Versi lain menyebutkan Kanjeng Hamengku Buwono II). Sementara ayahnya santri Pondok Gontor sehingga SBY sangat dekat dengan para kiyai. Baca: Arwan Tuti Artha, *Dunia Religius SBY*, Cet. 1 (Yogyakarta: Best Publisher, 2009), hlm. 103.

### **E. Tujuan Penelitian**

Dapat dikemukakan bahwa yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui konstelasi politik Indonesia Periode 2004-2014.
2. Untuk menganalisis kebijakan pembangunan hukum Islam pemerintahan SBY?
4. Untuk mengetahui Implikasi kebijakan politik hukum Islam pemerintahan SBY?

### **F. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk :

1. Mendapatkan analisa yang tepat terhadap kebijakan politik pemerintahan SBY terhadap kepentingan umat Islam.
2. Memperkaya khazanah Ilmu Pengetahuan, khususnya yang berkenaan dengan politik hukum Islam di Indonesia.
3. Menjadi bahan masukan bagi pihak lain yang ingin mengadakan penelitian lanjutan dalam permasalahan yang sama.

### **G. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan studi ini terdiri dari bab pertama pendahuluan, di dalamnya memuat latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, penjelasan istilah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, sistematika pembahasan, landasan teori, kajian terdahulu, dan metode penelitian.

Bab kedua membahas penerapan hukum Islam di Indonesia. Sub bahasan di dalamnya yaitu hukum Islam, sebagai pengantar mencakup *syariat*, *fiqih* dan *qanun*; Hubungan hukum dan politik, di dalamnya mengkaji hukum sebagai produk politik, pemikiran dan perjuangan politik hukum Islam di Indonesia, dan relasi agama dan negara; Konsep penerapan hukum Islam membicarakan teori *maqashid syariah*, *ijtihad tathbiqi* dalam fikih *siyasah* dan konfigurasi politik dan karakter produk hukum serta uji keberlakuan hukum Islam.

Bab ketiga bahasan tentang konstelasi politik hukum Islam era reformasi. Sub bahasan didalamnya berisikan konstelasi politik Indonesia era kemerdekaan hingga era reformasi; Kebijakan hukum Islam pemerintahan era reformasi; dan pilar demokrasi Indonesia pemerintahan SBY.

Pada bab keempat berisikan bahasan tentang proses legislasi dan karakter produk hukum Islam pemerintahan SBY. Didalamnya berisikan proses legislasi dan karakter produk hukum Islam pemerintahan SBY; Penerapan produk hukum Islam pemerintahan SBY; dan implikasi kebijakan politik hukum Islam pemerintahan SBY.

Sedangkan bab lima sebagai penutup dengan mengemukakan kesimpulan hasil temuan dan saran-saran.

## **H. Landasan Teori.**

Landasan teori adalah seperangkat definisi, konsep serta proposisi yang telah disusun rapi serta sistematis tentang variable-variabel dalam

sebuah penelitian. Sehingga landasan teori berfungsi sebagai pisau analisis dalam memahami dan menjelaskan suatu objek yang menjadi kajian dalam penelitian. Studi ini menggunakan beberapa teori, *pertama*, menggunakan teori *Maqashid Syariah*; *kedua*, menggunakan teori *Ijtihad Tathbiqi* dari Fikih *Siyasah*; *ketiga*, teori Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum Moh. Mahfud MD.; *keempat*, teori Keberlakuan Hukum Islam. Teori ini akan menguji konsistensi pemerintah terhadap keberlakuan hukum Islam yang telah diundangkan, sehingga diketahui norma tersebut dapat eksis atau tidak di masyarakat.

### 1. Teori *Maqasid Syariah*

*Maqhasid al-syariah* terdiri dari dua kata, yakni *maqasid* dan *al-syariah*. Secara bahasa *maqasid* berarti kesengajaan atau tujuan, sedangkan *al-syariah* berarti jalan menuju sumber air, dapat pula dikatakan sebagai jalan ke arah sumber pokok kehidupan.<sup>45</sup> Sedangkan “*al-Syariah*” secara istilah adalah sesuatu (aturan-aturan hukum) yang disyarakkan oleh Allah kepada hambanya supaya dijadikan petunjuk yang terkandung didalam Alquran dan al-Sunnah.<sup>46</sup> Jadi *maqashid syariah* adalah tujuan yang dikehendaki syara' dan rahasia-rahasia yang ditetapkan oleh Syari' (Allah) pada setiap hukum. Inti dari tujuan dikehendaki syara' adalah mewujudkan kebaikan sekaligus menghindarkan keburukan, atau menarik manfaat dan menolak

---

<sup>45</sup>Fazlurrahman, *Islam*, (Bandung: Penerbit Pustaka, 1984), hlm.140.

<sup>46</sup> Ahmad al-Raisani, *Muhadarah Dar al-Salam Fi Maqasid al-Syariah*, (Dar al-Salam, Rabat, 2009), hlm. 8.

kemudharatan, atau dengan kata lain adalah untuk mencapai kemaslahatan, karena tujuan penetapan hukum dalam Islam adalah untuk menciptakan kemaslahatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan *syara'*.<sup>47</sup> Dari sini dapat dilihat bahwa konsep *maqasid syariah* sangat terkait erat dengan konsep *maslahah*. Karena dari segi substansi, *maqasid al-syariah* adalah kemaslahatan.<sup>48</sup>

Bukan hanya al-Syatibi, para ulama ushul fikih sepakat menyatakan bahwa setiap hukum itu terkandung kemaslahatan bagi hamba Allah SWT, baik kemaslahatan itu bersifat *duniawi* maupun *ukhrawi*.<sup>49</sup> Pada era modern, gagasan kemaslahatan umum memberi peran ganda pada fikih sebagai pengawal ortodoksi dan sebagai perangkat untuk memahami realitas sosial. Ini berarti bahwa hukum mempunyai peran dalam kontrol sosial dan rekayasa sosial. Dalam rangka menjamin kemaslahatan tersebut, Allah memberikan wadah yang disebut *ad-daulah* atau negara. Wewenang penguasa dalam mengatur kepentingan umum dalam negara sehingga terjamin kemaslahatan masyarakat dan terhindar dari segala kemudharatan. Dengan demikian, konsep *maslahah* merupakan tujuan dari politik Islam (*siyasah syar'iyah*).

Pertanyaannya sejauh mana kebijakan politik hukum Islam pada masa pemerintahan SBY telah memberikan pengaruh positif terhadap

---

<sup>47</sup>Allal Al- Fasi, *Maqashid As-Syariah wa Makarimuha*, (Mesir: Dar Al-Ma'arif, 1971), hlm. 51.

<sup>48</sup>Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid al-Syariah Menurut al-Syatibi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 69.

<sup>49</sup>Abdul Azis Dahlan, dkk, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Cet. 6. (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2003), hlm. 1108.

tatanan sistem hukum di Indonesia. Kebijakan penyelenggaraan negara secara nasional dimaksud, meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum yang sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum telah berjalan untuk kemaslahatan umat atau belum menyentuh sama sekali. Sebab konsep masalah merupakan titik kendali perilaku dalam politik Islam.

## **2. Teori *Ijtihad Tathbiqi* dalam Fikih *Siyasah***

Dalam konsep politik Islam (*siyasah*<sup>50</sup> *syar'iyah*),<sup>51</sup> ranah yang disediakan Allah untuk mengatur dan menjamin kepentingan rakyat adalah kekuasaan atau negara. Maka kekuasaan diperlukan untuk menopang agama. Dalam melestarikan dan memastikan berjalannya proses itu, manusia diperintahkan menggunakan akalnya melalui instrumen *ijtihad*. Atau upaya yang dilakukan dengan penuh kesadaran dan kehati-hatian untuk mencari solusi atas berbagai persoalan kehidupan.

*Ijtihad* secara etimologis bermakna *al-jahd* dan *al-juhd*, yaitu *al-thaqah* yang berarti kuasa, tenaga dan daya. Sementara secara

---

<sup>50</sup> *Siyasah* adalah bentuk noun atau *masdar* dari kata *saasa-yasuusu-siyasatan* yang berarti mengurus, memimpin, memperbaiki, dan mengatur. Lihat: Ibn Mandzur, *Lisanul Arab*, Jilid VI (Beirut: Dar al-Fikr, 1990), hlm. 107.

<sup>51</sup> *Syar'iyah* bermakna perundangan atau *syariat*. Jadi *siyasah syariyah* sebagaimana dibatasi oleh para ahli fiqh dalam beberapa definisi mereka, bermakna sesuatu yang membawa atau mendekatkan manusia kepada kebaikan dan menjauhkannya dari keburukan, walaupun tidak berdasarkan wahyu atau hadits. Lihat: Ibnul Jauzi, *A'lam al-muwaqqi'in*, (Beirut: Dar al-Jil), hlm. 751.



terminologis *ijtihad* didefinisikan sebagai upaya maksimal seorang mujtahid dalam memperoleh ketentuan hukum yang bersifat *dhanny*. *Ijtihad* dikelompokkan oleh Muhammad Abu Zahrah kepada dua bagian, yaitu *ijtihad istinbathi* dan *ijtihad tathbiqi*. Hal ini terlihat ketika beliau mendefinisikan *ijtihad* yaitu “pengerahan segenap kemampuan baik untuk menyimpulkan hukum maupun untuk menerapkannya”.<sup>52</sup> *Ijtihad istinbathi* adalah kegiatan *ijtihad* yang berusaha menggali dan menemukan hukum dari dalil-dalil yang telah ditentukan. *Ijtihad tathbiqi*, yaitu kegiatan *ijtihad* yang mengupayakan dengan kewenangannya untuk menerapkan hukum hasil dari temuan imam mujahid terdahulu. Dalam hal ini pemerintah sesuai fungsinya, diberi kewenangan untuk menerapkan hukum menjadi sebuah perundang-undangan.

Penerapan hukum dalam sebuah negara bukanlah wewenang para mujtahid *istinbathi*, namun merupakan wewenang penguasa dalam suatu pemerintahan, sehingga pemerintah dapat dikatakan sebagai *mujtahid tathbiqi*. Hal ini sejalan dengan pendapat al-Mawardi, bahwa pemerintah memiliki dua fungsi, *pertama* adalah posisinya sebagai pengganti Nabi dalam mengurus urusan agama, dan yang *kedua* sebagai pengatur urusan dunia.<sup>53</sup> Kewajiban yang harus dipenuhi oleh imam adalah memberikan perlindungan dan mengelola kepentingan rakyat dengan penuh tanggung jawab. Indikator peran kepala negara terlaksana dengan

---

<sup>52</sup>Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, (ttp: Dar al-Fikr al-Arabi, 1377 H/1985 M), hlm. 379

<sup>53</sup>Abi al-Hasan Ali bin Muhammad bin Hubaib al-Bashri al-Baghdadi al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthoniyah wa al-Wilayatu al-Diniyah*, Cet. 1, (Dar-AlFikr, 1960), hlm. 5.

baik apabila terwujudnya pemeliharaan agama, pelaksanaan hukum, keamanan negara, pelaksanaan pajak, dan lainnya.<sup>54</sup> Studi ini menganalisa kebijakan pemerintah khususnya pemerintah SBY dalam menjalankan kewajibannya sebagai imam dalam negara, baik yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum dapat sesuai dengan kebutuhan atau tidak. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum telah terlaksana atau belum.

Pemeliharaan agama dan pengaturan negara merupakan dua jenis aktivitas yang berbeda, namun berhubungan secara simbiotis. Karena dengan adanya sebuah negara maka agama dapat berkembang, demikian pula sebaliknya negara membutuhkan agama sebagai acuan etika dan moral. Syariat (agama) mempunyai posisi sentral sebagai sumber legitimasi terhadap realitas politik. Kombinasi realitas politik dengan idealitas politik harus seperti yang diisyaratkan oleh agama, dan menjadikan agama sebagai alat justifikasi kepantasan atau kepatutan politik.

---

<sup>54</sup> Mawardi menyebutkan sepuluh kepentingan rakyat antara lain memelihara agama; melaksanakan hukum di antara rakyatnya dan menyelesaikan perkara yang terjadi agar tidak ada yang menganiaya dan teraniaya; memelihara keamanan; menegakkan hudud; membentuk tentara yang tangguh untuk membentengi negara dari serangan musuh; melakukan jihad terhadap orang yang menolak ajaran Islam setelah diajak; memungut harta sedekah dan pajak dari orang-orang yang wajib membayarnya; penyaluran harta dari pajak negara kepada yang berhak; mengangkat pejabat-pejabat yang terpercaya dan mengangkat orang-orang yang kompeten untuk membantunya dalam menunaikan amanah dan wewenang ia pegang; melakukan inspeksi atas pekerjaan para pembantunya dan meneliti jalannya proyek, sehingga ia dapat melakukan kebijakan politik umat Islam dengan baik dan menjaga agama serta negara. Lihat Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, *Ibid*, hlm. 15-16

### 3. Teori Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum.

Dalam menjalankan kebijakan penyelenggaraan negara secara nasional, pemerintah Indonesia melaksanakan dua langkah yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Batasan itu menggambarkan bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.<sup>55</sup> Strategi pembangunan hukum tersebut yang akhirnya berimplikasi pada karakter produk hukumnya yaitu pembangunan hukum “ortodoks” dan pembangunan hukum “responsif”.

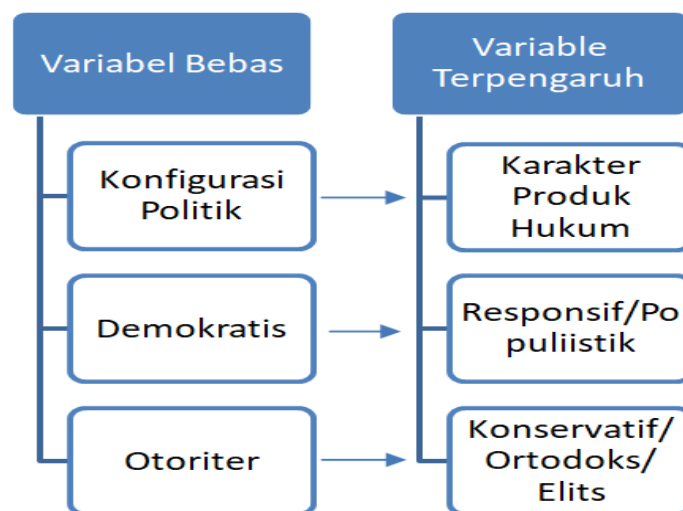
Dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik akan sangat menentukan hukum sehingga studi ini meletakkan politik sebagai variabel bebas dan hukum sebagai variabel terpengaruh. Dengan pernyataan hipotesis yang lebih spesifik dapat dikemukakan bahwa konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter responsif, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks. Perubahan konfigurasi politik dari

---

<sup>55</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*,( Jakarta: LP3ES, 1996) hlm. 9.

otoriter ke demokratis atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum. Pernyataan hipotesis tersebut dapat disajikan dalam ragaan berikut ini.<sup>56</sup>

TABEL 2: Konfigurasi Politik: Variabel Bebas dan Variabel Terpengaruh



Teori Prof. Moh. Mahfud MD. ini, menjelaskan bahwa konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar jumlah mayoritas wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik.

<sup>56</sup>Moh. Mahfud MD, *Ibid*, hlm. 15.

di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat di dalam konfigurasi politik demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.<sup>57</sup>

Sedangkan konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi itu ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.<sup>58</sup>

Indikator digunakan adalah dengan melihat tiga pilar peran yaitu partai politik dan badan perwakilan rakyat, kebebasan pers dan peran eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat (legislatif) aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan, dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga

---

<sup>57</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1996) hlm. 24.

<sup>58</sup>Moh. Mahfud MD, *Ibid*, hlm. 25.

perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya.<sup>59</sup>

GAMBAR 1: Konfigurasi Politik: Demokratis dan Otoriter



Sedangkan produk hukum dibedakan dalam dua karakter yaitu produk hukum *responsif/populistik* dan produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis*. Produk hukum *responsif* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

Produk hukum *ortodoks* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan

<sup>59</sup>Moh. Mahfud MD, *Ibid*, hlm. 25.

pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program kerja. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Indikator yang digunakan adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum responsif, pada proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Dilihat dari fungsinya, maka hukum responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum ortodoks bersifat positivis instrumentalis. Refleksi atas visi sosial dan politik pemegang kekuasaan.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat

teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri.<sup>60</sup>

GAMBAR 2: Karakter Produk Hukum: Responsif dan Ortodoks

<b>Karakter Produk Hukum</b>	<b>Responsif</b>	<b>Ortodoks</b>
<b>Proses Pembuatan Hukum</b>	<u>Partisipatif</u> , yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat.	<u>Sentralistik</u> dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.
<b>Sifat fungsi hukum</b>	<u>Aspiratif</u> : memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat.	<u>positivis instrumentalis</u> : Refleksi atas visi sosial dan politik pemegang kekuasaan.
<b>Penafsiran atas sebuah produk hukum</b>	<u>Sedikit peluang</u> bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.	<u>memberi peluang luas</u> kepada pemerintah untuk membuat berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.

#### 4. Teori Konsistensi Pemerintah terhadap Keberlakuan Hukum.

Pada dasarnya SBY membuat arah kebijakan pembenahan sistem dan politik hukum untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum dan kultur (budaya) hukum.<sup>61</sup> Dalam memperbaiki substansi hukum maka telah digambarkan di atas bagaimana

<sup>60</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1996) hlm. 26.

<sup>61</sup> Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*, Bab IX, Pembenahan Sistem dan Politik Hukum, Bagian III. 9-4, hlm 72.



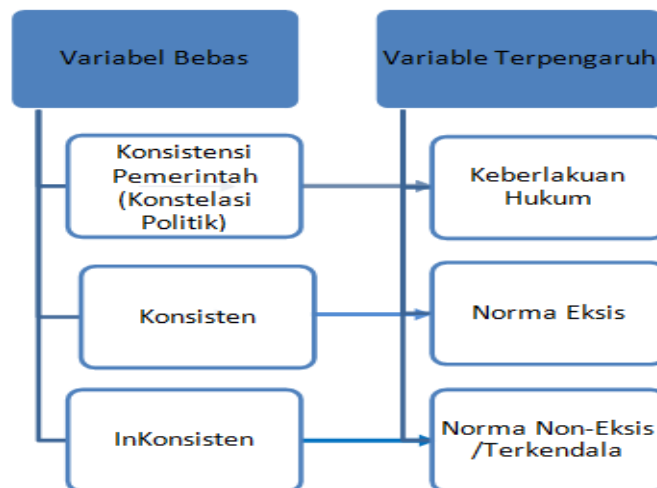
pemerintahan SBY melakukan kebijakan pembuatan hukum. Sementara untuk melaksanakan ketentuan hukum yang telah ada, atau implementasi dan capaian hukum dimaksudkan untuk memperbaiki struktur dan kultur hukum. Hal tersebut dengan melihat pada penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum serta keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan hukum. Keberlakuan hukum (*law applying*) adalah wilayah mewujudkan kenyataan dan sering disebut sebagai kekuasaan hukum (*the power of law*).<sup>62</sup> Keberlakuan hukum yang dilihat adalah norma tunggal pada setiap undang-undang yang telah diciptakan oleh dewan legislatif. Teori ini akan menilai bahwa keberlakuan hukum yang telah diciptakan oleh DPR, akan disimpulkan bahwa norma tersebut “eksis” (diberlakukan) dan “non-eksis” (tidak dapat diberlakukan). Asumsi dasar bahwa keberlakuan hukum sebagai produk politik, maka konsistensi pemerintah akan sangat menentukan keberlakuan hukumnya, sehingga studi ini meletakkan politik sebagai variabel bebas dan keberlakuan hukum sebagai variabel terpengaruh. Hipotesis yang lebih spesifik dapat dikemukakan bahwa konsistensi pemerintah akan menentukan kondisi keberlakuan hukum tertentu di negara tersebut. Di dalam pemerintahan yang konsisten terhadap amanah undang-undang, maka produk hukum yang telah diciptakan dapat diberlakukan secara eksis, sedangkan pada pemerintahan yang tidak konsisten terhadap amanah undang-undang,

---

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konpres, 2012), hlm. 96.

maka keberlakuan hukumnya terkendala (*non-eksis*). Pernyataan hipotesis tersebut dapat disajikan dalam ragaan berikut ini:

TABEL 3: Keberlakuan Hukum: Variabel Bebas dan Variabel Terpengaruh



Dalam teori ini, dijelaskan bahwa konsistensi pemerintah dalam menjalankan amanah undang-undang, yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konstelasi politik yang konsisten dan konstelasi politik inkonsisten. Konstelasi politik yang konsisten adalah susunan sistem politik pemerintah yang konsekuen dalam menjalankan kebijakan pelaksanaan atau pemberlakuan sebuah hukum yang menunjukkan berperan aktifnya komponen kekuasaan hukum dan kelembagaan hukum yaitu pemerintah, peradilan, atau kepolisian, serta organ atau lembaga masyarakat terkait. Konstelasi politik tersebut ditandai dengan bekerjanya organ pemerintah dalam mewujudkan ketentuan pelaksanaan dan teknis yang tertuang dalam PP, Perpres, PM, Perka; berjalannya fungsi lembaga peradilan dalam mengeksekusi

pelanggaran kasus terkait; dan berfungsinya pihak kepolisian dalam menciptakan keamanan; serta berperannya organ atau lembaga masyarakat terkait dalam pemberlakuan undang-undang tersebut.

Sedangkan konstelasi politik inkonsisten adalah susunan sistem politik yang tidak konsekuen dalam menjalankan kebijakan pelaksanaan atau pemberlakuan sebuah hukum, baik unsur pemerintah, lembaga peradilan, maupun kepolisian, serta organ atau lembaga masyarakat terkait. Konstelasi itu ditandai oleh tidak akurnya para menteri dan lembaga terkait dalam mewujudkan amanah undang-undang, sehingga undang-undang tidak dapat diturunkan dalam sebuah peraturan di bawahnya; Para elit kekuasaan memaksakan kepentingan masing-masing; Tidak terlaksananya atau tidak terjaminnya hak masyarakat di pengadilan meskipun telah lahir sebuah norma atau undang-undang; Pihak kepolisian tidak bertindak netral sebagai pengawas kebijakan; Organ masyarakat tidak dapat menjalankan fungsinya masing-masing.

Indikator digunakan adalah dengan melihat tiga pilar peran kekuasaan hukum yaitu pemerintah dari kementerian terkait, lembaga peradilan atau kepolisian dan organ atau lembaga masyarakat terkait. Pada konstelasi politik yang konsisten, pemerintah berperan membuat turunan dari undang-undang seperti pelaksanaan dan teknis seperti PP, Perpres, PM, Perka; Peradilan dapat bekerja dalam mengeksekusi pelanggaran kasus terkait; Pihak kepolisian mengambil posisi dalam

memberikan keamanan bagi masyarakat; organisasi atau lembaga masyarakat turut mendukung jalannya peraturan.

GAMBAR 3: Konsistensi Pelaksanaan Hukum: Konsisten dan Inkonsisten



Sedangkan keberlakuan hukum (*law applying*) dibedakan dalam dua kondisi yaitu norma *eksis* dan norma *non-eksis/terkendala*. Norma *eksis* adalah norma hukum yang telah diciptakan oleh dewan legislatif dapat terwujud keberlakuan hukumnya dalam masyarakat. Terwujudnya keberlakuan hukum ditandai dengan berperan aktifnya komponen kekuasaan, yaitu pemerintah, peradilan, dan kepolisian, yang menunjukkan penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum ditambah dengan peran dan fungsi masyarakat yang menjalankan hukum dalam masyarakat itu sendiri.

Norma non-eksis adalah norma hukum yang telah diciptakan oleh dewan legislatif tidak dapat diimplementasikan atau tidak terwujud

keberlakuan hukumnya dalam masyarakat. Hal tersebut ditandai dengan tidak terwujudnya peraturan dan ketentuan teknis pelaksanaan serta tidak berperan aktifnya komponen kekuasaan, yaitu pemerintah, peradilan, dan kepolisian, begitu pula masyarakat tidak difungsikan sebagai pelaku hukum.

Indikator yang digunakan adalah wujud peraturan atau teknis pelaksanaan dengan kekuatan hukum yang mengikat. Norma hukum eksis, dapat menunjukkan wujud peraturan di bawahnya atau teknis pelaksanaannya. Pada tahapan berikutnya tentang proses penanganan kasus-kasus oleh hakim dan kepolisian yang menunjukkan kesesuaian antara tujuan hukum dengan pelaksanaannya. Hal ini ditandai dengan aparat penegak hukum yang tidak segan untuk melindungi rakyat (pro rakyat). Capaian/target amanah yang dituangkan dalam undang-undang tepat waktu. Misalnya target pembuatan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan penyelesaian masalah hukum terkait tepat waktunya, sehingga undang-undang tersebut dapat hidup di masyarakat.

Sedangkan norma hukum *non-eksis* tercermin pada ketidakseriusan pemerintah atau aparat dalam menjalankan UU ini. Indikasinya adalah tidak terwujudnya peraturan pelaksanaan, dan prosedur saling berbenturan satu sama lain. Pada tahapan proses penanganan kasus-kasus oleh hakim dan kepolisian yang menunjukkan ketidaksesuaian antara tujuan hukum dengan pelaksanaannya. Contohnya adalah aparat

penegak hukum yang enggan melindungi rakyat (pro penguasa dan pemegang uang). Selanjutnya capaian/target amanah yang dituangkan dalam undang-undang tidak tepat waktu. Misalnya target pembuatan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan penyelesaian masalah hukum terkait tidak dapat diketahui kapan waktunya, sehingga undang-undang tersebut tidak dapat hidup dan berkembang di masyarakat.

GAMBAR 4: Keberlakuan Hukum: Norma Eksis dan Non-Eksis

Keberlakuan Hukum	Norma Eksis	Norma Non-eksis
Turunan Peraturan/ Teknis	<b>Terwujud:</b> Peraturan Teknis yang mengatur pelaksanaan hukum seperti PP, Perpres, Permen dst dapat segera diciptakan sehingga norma dapat diberlakukan di tengah-tengah masyarakat.	<b>Abstrak:</b> pemerintah dari kementerian terkait gagal atau belum dapat membuat peraturan lanjutan sebagai turunan dari Undang-Undang yang telah diciptakan oleh dewan legislatif.
Penegakan Hukum	<b>Sesuai Prosedur:</b> proses penanganan kasus-kasus terkait oleh aparat penegak hukum (hakim, polisi, jaksa, dll) menunjukkan keseriusan melaksanakan undang-undang. Aparat tidak segan untuk pro rakyat.	<b>Rusak atau cacat:</b> Refleksi atas kinerja aparat penegak hukum menunjukkan kinerja sangat buruk. Aparat selalu pro terhadap penguasa atau pemegang uang sehingga mengabaikan kebenaran.
Capaian / Target Penyelesaian di lapangan	<b>Terukur:</b> tercapainya target yang diamanatkan UU seperti target pembuatan PP, Perpres, Permen serta selesainya masalah-masalah terkait yang timbul di masyarakat sesuai batas yang ditentukan.	<b>Terkendala:</b> terlambatnya capaian/target yang diamanatkan UU seperti terkendalanya target pembuatan PP, Perpres, dst serta penyelesaian masalah-masalah terkait tidak menjadi prioritas. Hal ini disebabkan tidak akurnya komponen kekuasaan yaitu antara pemerintah, peradilan, dan kepolisian.

## I. Kajian Terdahulu

Sepanjang yang penulis ketahui belum ada studi khusus yang membicarakan atau membahas tentang politik hukum Islam pemerintah Soesilo Bambang Yudhoyono periode 2004-2014. Padahal dalam rangka

studi politik hukum Islam di Indonesia, penelitian tersebut sangat diperlukan.

Abdul Halim menulis disertasi Politik Hukum Islam di Indonesia kajian posisi hukum Islam dalam politik hukum pemerintahan Orde Baru dan Era Reformasi. Dalam disertasi tersebut beliau membuktikan bahwa kebijakan transformasi hukum Islam ke dalam hukum nasional tidak memiliki hubungan dengan perjuangan untuk menuju negara Islam atau Islam sebagai dasar negara. Tetapi sebaliknya, legislasi hukum Islam menjadi perundang-undangan negara memperkuat daya rekat umat Islam terhadap komitmen negara kebangsaan (*nation state*) karena syariah bisa berjalan seiring dan *compatible* dengan Pancasila dan UUD 1945. Proses transformasi hukum Islam menjadi hukum nasional ini dinamai dengan “teori konstitusi” (*the constsitution theory*) dan “teori akomodasi” (*the accomodation theory*).<sup>63</sup> Karya Abdul Halim di atas memiliki titik singgung pada proses legislasi transformasi hukum Islam ke dalam hukum nasional. Fokus kajiannya di batasi pada Orde Baru dan Reformasi pra SBY, sementara penulis membahas proses legislasi dan pelaksanaan hukum Islam khusus periode pemerintahan SBY.

Saldi Isra, menulis 10 Tahun Bersama SBY, Catatan dan Refleksi Dua Periode Kepemimpinan.<sup>64</sup> Pada bab awal buku ini dimulai dengan harapan awal SBY ketika memenangkan pemilu 2004 dengan

---

<sup>63</sup>Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia: Kajian Posisi Hukum Islam dalam Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru dan Era Reformasi*, (Jakarta: Balitbang dan Diklat Depag RI, 2008), 494 hlm.

<sup>64</sup> Saldi Isra, *10 Tahun Bersama SBY: Catatan dan Refleksi Dua Periode Kepemimpinan*, (Jakarta: Buku Kompas, 2014), 266 hlm.

memperoleh suara 61 persen. Ia melaksanakan program agenda pembangunan dalam lima tahun ke depan bersama Yusuf Kalla wakil presiden terpilih, disamping program hukum dan program lainnya. Bab berikutnya dituliskan bagaimana SBY menegakkan Pemberantasan Korupsi, hubungan SBY dengan DPR, bagaimana SBY mereshuffle dan bekerja dengan kabinetnya, serta terakhir menggambarkan bagaimana SBY dengan Partai Demokrat. Saldi bukan hanya mengulas dinamika internal partai ini, melainkan juga ikut luluh lantak disebabkan oleh persoalan korupsi yang dilakukan jajaran indivisu pimpinan partai dan anggota DPR-RI dari partai ini.

Jawahir Thontowi, menulis *Penegakan Hukum dan Diplomasi Pemerintahan SBY*.<sup>65</sup> Jawahir menuliskan dalam buku ini kisah selama lima tahun perjalanan pemerintahan SBY atau periode pertama SBY memerintah. Tinjauan yang diperlihatkan lebih pada bidang diplomasi dan bidang hukum. SBY adalah sebagai guru pembangunan diplomasi dan hukum ke depan terhadap momen-momen penting seputar pemerintahan SBY. Dalam penegakan hukum, pemberantasan korupsi oleh kabinet SBY telah dijadikan tekad politik yang populer. Keberanian menyeret sebagian koruptor-koruptor, baik pejabat pemerintah di daerah maupun di pusat terhadap lembaga legislatif dan eksekutif telah dilakukan. Kesungguhan penegakan hukum itu, juga bisa terlihat atas keberhasilan penandatanganan MoU antara pemerintah RI dengan GAM, 15 Agustus

---

<sup>65</sup> Jawahir Thontowi, *Penegakan Hukum dan Diplomasi Pemerintahan SBY*, (Yogyakarta, Leutika, 2009), 323 hlm.



2005 di Helsinki. Meskipun MoU tidak sederajat dengan Perjanjian Internasional, praktek di lapangan telah memperlihatkan kedua pihak mematuhi. Akibat penandatanganan MoU situasi keamanan, kedamaian dan masyarakat Aceh telah pulih. Jawahir banyak menuliskan keberhasilan yang diraih SBY, namun beliau juga menuliskan kelemahan-kelemahan SBY selama memerintah.

Goerge Junus Aditjondro, *Membongkar Gurita Cikeas: Di Balik Skandal Bank Century*,<sup>66</sup> dan *Cikeas Kian Menggurita*.<sup>67</sup> Ia membongkar jejaring kolusi, korupsi, dan nepotisme yang melibatkan pembantu, kerabat, dan orang dekat Presiden. Selain mengupas masalah skandal Bank Century, juga menyoroti yayasan berafiliasi dengan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), yaitu Yayasan Kepedulian Sosial Puri Cikeas (Yayasan Puri Cikeas), Yayasan Majelis Dzikir SBY Nurussalam, dan Yayasan Kesetiakawanan dan Kepedulian. Namun para pakar berseteru tentang keilmiahan tulisan ini. Sebagian menilai bahwa tulisan Goerge tidak ilmiah karena tidak sesuai dengan prosedur keilmuan, berupa metodologi penelitian, sumber data, validitas asumsi dan sebagainya. Tulisan Goerge hanyalah berdasarkan kumpulan berita-berita internet maupun koran.

Yahya Ombara,<sup>68</sup> sahabat SBY, telah menulis dengan gaya roman politik tentang biografi SBY menjadi orang nomor satu di Indonesia. Buku

---

<sup>66</sup>Goerge Junus Aditjondro, *Membongkar Gurita Cikeas: Di Balik Skandal Bank Century*, (Yogyakarta: Galangpress, 2010, 183 hlm.

<sup>67</sup>Goerge Junus Aditjondro, *Cikeas Makin Menggurita*, (Yogyakarta: Galangpress, 2011), 204 hlm.

<sup>68</sup>Yahya Ombara, *Presiden Flamboyan SBY yang Saya Kenal*, (Jakarta: Eswi Fondation, 2007), 510 hlm.

yang berjudul Presiden Flamboyan, SBY yang Saya Kenal, memulai buku ini dengan Episode Pangdam Sriwijaya tahun 1996-1997, hingga Simpul Akhir diceritakan SBY berhasil memenangkan pemilu pertama langsung dipilih oleh rakyat. Pada bagian Epilog: “Selamat Datang Pemimpin Dunia, Selamat Tinggal Pemimpin Indonesia...”, menurut *feeling* Yahya bahwa SBY tidak akan mengejar posisi presiden kali kedua jika posisinya sangat sulit. SBY justru ingin menjadi tokoh internasional, mengejar posisi sekjen PBB, atau kepala badan yang terinduk di PBB. Periode akhir penulisan pada 20 Oktober 2006, atau genap dua tahun SBY menjadi presiden. Yahya Ombara pesimis dengan kinerja SBY dengan melafalkan kalimat bahwa Pemerintahan SBY-JK sudah ‘sulit memperbaiki kesulitan’. Hanya untuk selamat saja sampai di ujung masa kerja. Pembangunan bangsa dan pertumbuhan ekonomi berkejaran dengan datangnya malapetaka yang tak kunjung henti, dari alam, dari darat, laut, dan udara.

Selain Saldi, Jawahir, Goerge dan Yahya Ombara ditemukan tulisan kocak Wisnu Nugroho, yaitu Tetralogi Sisi Lain SBY: Pak Beye dan Istananya.<sup>69</sup> Wisnu menuliskan dengan bahwa di balik pesona seorang Presiden dan gemerlap Istananya, pak Beye juga manusia biasa yang memiliki segudang kekurangan. Secara kasat mata, tulisan ini memang terkesan mengungkap hal-hal yang tidak penting tentang Pak Beye dan segala sesuatu yang ada di kompleks Istana Kepresidenan selama satu periode (2004-2009). Tapi, karena ditulis oleh wartawan Istana yang

---

<sup>69</sup>Wisnu Nugroho, *Pak Beye dan Istananya*, (Jakarta: Kompas, 2010), 256 hlm.

mengetahui secara detail seluk-beluk dan liku-liku dinamika di Istana, buku ini menjadi menarik dan sarat dengan pesan-pesan tersembunyi.

Daftar di atas tentu masih banyak lagi yang membahas politik hukum Islam ataupun pemerintahan SBY. Namun dari sekian banyak penelitian dan tulisan, penulis belum menemukan pembahasan secara khusus politik hukum Islam pemerintah SBY tahun 2004-2014, yang mencermati kebijakan politik SBY terhadap kepentingan umat Islam, baik pembuatan hukum Islam maupun konsistensi pemerintah dalam mengimplementasikannya. Sehingga penulis tertarik melakukan penelitian tersebut.

## **J. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penelitian hukum itu dari segi tujuannya terdiri atas dua macam, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empirik. Penelitian hukum normatif adalah penelitian asas-asas hukum, kajian hukum positif seperti UUD dan UU, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum. Adapun yang termasuk kedalam penelitian hukum sosiologis atau empirik menurut Soerjono ialah penelitian identifikasi hukum tidak tertulis dan penelitian efektivitas hukum.<sup>70</sup>

Apabila penelitian ini dimasukkan pada penelitian hukum normatif (*doktrinal*), maka disertasi ini tidak sepenuhnya mengkaji secara dalam

---

<sup>70</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 51.

seperti yang dimaksud dalam penelitian hukum normatif.<sup>71</sup> Penelitian hukum normatif yang dilakukan di sini, sebatas penelitian terhadap undang-undang yang memfokuskan pada sifat atau karakter produk hukum Islam yang lahir pada masa pemerintahan SBY, kemudian secara dikotomis undang-undang tersebut dibedakan atas hukum otonom/responsif dan hukum menindas/ortodoks.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif yang bersifat deskriptif, yakni mendiskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap sesuatu.<sup>72</sup> Maka teori dan konsep dalam penelitian ini sangat penting sebagai pisau analisis dalam memaparkan atau menjelaskan tentang konfigurasi politik dan karakter produk hukum Islam serta dan penerapannya pada pemerintahan SBY (2004-2014).

## **2. Bahan Hukum**

Dalam penelitian hukum, sumber hukum yang digunakan meliputi sumber hukum primer dan skunder. Bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan.<sup>73</sup> Maka fokus penelitian ini pada teks undang-undang hukum Islam yang lahir pada pemerintahan SBY yakni (1) Undang Undang nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, (2) Undang Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang

---

<sup>71</sup>Yaitu mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum, dan pasal demi pasal. Lihat: Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 43.

<sup>72</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), hlm. 36.

<sup>73</sup> HM. Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012). hlm. 51.

Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang ini diperbaharui kembali dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (6) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal.

Untuk bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer, seperti buku-buku, artikel dalam berbagai majalah ilmiah atau jurnal hukum, makalah-makalah, dan literatur para sarjana.<sup>74</sup> Dalam hal ini dapat berupa pendapat hukum/doktrin/teori yang diperoleh tentang perundang-undangan hukum Islam yang lahir pada masa pemerintahan SBY tahun 2004-2014, sehingga peneliti akan terbantu untuk memahami dan menganalisis bahan hukum tersebut.

Sebagai tambahan bahan yang berguna untuk memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dapat diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris dan sebagainya.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Sebagai langkah untuk mengumpulkan data diadakan seperangkat penelitian dalam penelusuran literatur hukum dengan penelitian

---

<sup>74</sup>*Ibid.*

kepastakaan (*library research*). Pencarian dokumentatif dari buku, jurnal, koran, dan internet mengenai peranan partai politik, peran parlemen, kebebasan pers, dan peranan masyarakat dalam menggambarkan konfigurasi politik dalam lahirnya produk hukum Islam yang lahir pada pemerintahan SBY tahun 2004-2014,

#### 4. Teknik Analisis Data

Pada hakikatnya analisis data adalah sebuah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.<sup>75</sup> Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisi data yaitu: *pertama*, memilih pasal-pasal yang berisi karakteristik hukum otonom dan menindas pada teks undang-undang hukum Islam yang lahir pada masa pemerintahan SBY. Contohnya mencari tujuan hukum tersebut diciptakan, apakah untuk ketertiban atau kesahan, legitimasi hukum dibuat untuk menegakkan prosedur atau pertahanan sosial dan seterusnya. *Kedua*, menganalisa pada sifat atau karakter undang-undang tersebut, sehingga dapat membuat klasifikasi hukum otonom/resposif dan hukum menindas/ortodoks. *Ketiga*, menganalisis data yang akan menerangkan konfigurasi politik pemerintah dan karakter produk hukum.

Ada dua macam strategi pembangunan hukum yang akhirnya sekaligus berimplikasi pada karakter produk hukumnya yaitu

---

<sup>75</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), hlm. 195-196.

pembangunan hukum “ortodoks” dan pembangunan hukum “responsif”. Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah pembangunan hukum. Sebaliknya pada strategi pembangunan hukum responsif, peranan besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat. Kedua strategi tersebut memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pembangunan hukum yang ortodoks bersifat *positivis-instrumentalis*, yaitu menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara. Hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan negara. Sedangkan strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif pula.

## BAB II

### PENERAPAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA

#### A. HUKUM ISLAM: SEBUAH PENGANTAR

##### 1. Syariat, Fiqih, Qanun, dan Hukum Islam yang Berlaku Nasional

Kata hukum berasal dari bahasa Arab *al-hukm* yang merupakan *isim mashdar* dari *fi'il* (kata kerja) *hakama-yahkumu* yang artinya memimpin, memerintah, memutuskan, menetapkan, ataupun mengadili, jadi kata *al-hukm* artinya adalah putusan, ketetapan, kekuasaan, atau pemerintahan.<sup>76</sup> Hukum yaitu suatu ketetapan atau keputusan hakim yang menunjukkan kehendaknya agar dilaksanakan oleh *mukallaf* (subjek hukum). Sementara hukum *syara'* adalah *khitab* (titah) Allah terhadap perbuatan para *mukallaf*, dalam bentuk tuntutan, pilihan maupun ketetapan.<sup>77</sup> Dari definisi ini, dapat ditarik hal-hal terkait hukum yakni hakim, hukum, objek hukum (perbuatan), dan subjek hukum (mukallaf).<sup>78</sup>

Dari segi status dan aplikasinya, hukum Islam dapat diklasifikasikan menjadi dua: *pertama*, hukum Islam yang ditegaskan secara langsung

---

<sup>76</sup> A.W. Munawir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, (Surabaya: Pustaka Progressif, 1997), hlm. 286.

<sup>77</sup> Ulama menyimpulkan hukum terbagi pada tiga tipe yaitu hukum *taklifi*, *takhyiri* dan hukum *wadh'i*. Hukum *taklifi* adalah *khitab* Allah yang bersangkutan dengan perbuatan mukallaf dalam bentuk tuntutan yang mencakup: *wajib*, *nadab*, *tahrim*, dan *karahah*. Hukum *Takhyiri* yaitu boleh dikerjakan ataupun ditinggalkan sama saja. Hukum *wadh'i* adalah pertimbangan hukum itu dilaksanakan karena ada sebab dan syarat terpenuhi ataupun karena adanya larangan hukum dilakukan....Abdul Wahhab Khallaf (w:1375H), *Ilmu Ushul Fiqh*, Juz 1, (Kairo: Maktabah Dakwah-Syabab al-Azhar, tt.), hlm. 96-101.

<sup>78</sup> Hakim adalah pihak yang menetapkan hukum atau pembuat hukum. Objek hukum yaitu perbuatan mukallaf yang diatur oleh hukum disebut dengan *mahkum fih*. Sementara subjek hukum, yaitu orang-orang yang dibebani hukum yaitu mukallaf, yang disebut dengan *mahkum alaih*. Baca: Abdul Wahhab Khallaf, *Ibid*, hlm. 96.



oleh *nash*/teks al-Qur'an atau hadits/sunnah yang tidak mengandung penafsiran atau penakwilan, yang dikenal dengan istilah syariah. Syariat berasal dari kata "*syara'a*" berarti sumber air yang dituju (didatangi) untuk minum. Kata ini juga dipahami sebagai "jalan kehidupan yang lurus".<sup>79</sup> Konsep syariah tersebut merupakan jalan yang ditetapkan Tuhan, dimana manusia harus mengarahkan hidupnya untuk merealisasikan kehendak Tuhan. Ia adalah konsep praktis yang berhubungan dengan tingkah laku kepribadian yang menyangkut seluruh tingkah laku baik spiritual, mental dan fisik.<sup>80</sup> Syariah merupakan hukum yang kekal dan universal, ia disebut sebagai hukum "*in abstracto*".

*Kedua*, hukum Islam yang belum dijelaskan secara langsung oleh al-Qur'an atau hadits (sunnah), dimana ia diketahui setelah digali melalui proses ijtihad, yang dikenal dengan fiqih.<sup>81</sup> Proses ijtihadi sangat dibutuhkan dan terus berlangsung di kalangan ahli fiqih karena akarnya sangat kokoh dari masa Nabi SAW hingga periode para sahabat.<sup>82</sup> *Fiqih*,

---

<sup>79</sup>Ibnu Manzhur, *Lisan al-Arab* (tt: Dar al-Ma'arif, t.th.) jilid III, hlm. 2238-2239.

<sup>80</sup>Fazlurrahman, *Islam*, terj. Ahsin Mohammad, (Bandung: Pustaka, 2000), hal. 140-141.

<sup>81</sup>Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), hlm. 17.

<sup>82</sup>Hadits Nabi riwayat Ahmad Ibnu Hanbal ketika sahabat Muadz bin Jabal diutus Nabi ke Yaman, Nabi bertanya kepada Muadz: "apa yang akan kamu lakukan jika diajukan kepadamu suatu perkara untuk diputuskan?" Jawab Muadz: "saya akan putusan perkara itu berdasarkan ketentuan dalam al-Quran." Lalu Nabi bertanya lagi: "bagaimana jika kamu tidak mendapatkan ketentuannya dalam al-Quran." Jawab Muadz: "saya akan memutuskan perkara itu berdasarkan ketentuan Rasulullah." Kemudian Nabi melanjutkan bertanya: "bagaimana jika kamu tidak mendapatkan ketentuan dalam Sunanah Rasulullah?". Muadz menjawab: "saya akan berijtihad menggunakan pikiranku, dan tidak akan aku biarkan perkara itu tanpa putusan apapun." Muadz mengatakan bahwa Nabi kemudian menepuk dadaku dan beliau bersabda: "Alhamdulillah, segala puji bagi Allah yang memberikan taufiqnya kepada utusan Rasulullah dengan sesuatu hal yang melegakan Rasulullah". Ahmad bin Hanbal, *Musnad Ahmad bin Hanbal*, Juz 5, (Beirut: al-Maktabah al-Islamiyah, t.th.), hlm. 236.

secara bahasa adalah pemahaman. Seseorang dikatakan *faqih* bila mencapai pemahaman dan pengetahuan.<sup>83</sup> Secara istilah, fikih berarti ilmu yang membahas hukum-hukum *syara'* yang berkenaan dengan perilaku yang diupayakan manusia dimana hal tersebut diperoleh dari dalil-dalil yang terperinci (jelas).<sup>84</sup> Biasanya orang memahami bahwa fikih adalah ilmu tentang persoalan-persoalan *syara'* yang sifatnya praktis (*amali*).<sup>85</sup> Ketajaman pemahaman menyangkut inti persoalan *syara'* secara mendalam melalui akal. Dengan demikian akal merupakan sumber kedua setelah *nash* (al-Qur'an dan Hadits). Menurut Mahmud Hamid Uthman akal adalah mencegah, yang memiliki akal dapat membedakan antara benar dan salah, dengan akal mereka mengetahui apa yang bermanfaat bagi mereka dan akal mengetahui apa yang membahayakan bagi mereka. Akal juga diartikan sebagai kekuatan insting yang dapat diperoleh dan dikembangkan oleh manusia melalui penalaran (yang mampu menjadikan manusia mampu menerima berbagai pengetahuan teoritis), dan akal pun seperti cahaya yang menyelinap ke lubuk hati. *Ghariziy* akal yang digunakan manusia untuk mengetahui tentang berbagai macam teori (dengan menggunakan penalaran) dan memecahkan masalah pelik.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup>Imam Jalaluddin Abdurrahman as-Suyuthi, *al-Asybah wa an-Nadzair*, (Riyadh: Maktabah Nazzar Musthafa, al-Baz, 1997), hlm. 3

<sup>84</sup>Wahbah az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqhi al-Islami*, (Damascus: Dar al-Fikr, 1986), cet. I, Juz I, hlm. 19.

<sup>85</sup>Izat Ubaid al-Du'as, *al-Qawaid al-Fiqhiyah ma'a Syarah al-Mujaz*, (Damaskus: Dar al-Tarmizi, 1989) hlm. 10

<sup>86</sup> Mahmud Hamid Uthman, *al-Qamus al-Mubin fi Istilahat al-Ushuliyun*, (al-Qahirah: Dar al-Hadits, 1421 H / 2000 M), hlm. 158

Fikih memuat beragam segi kehidupan manusia. Selain membahas tentang hubungan antara manusia dengan Tuhannya (ibadah), fikih juga membahas hubungan antara sesama manusia secara luas (*muamalah*) termasuk *siyasah* (politik/ketatanegaraan).<sup>87</sup> Fikih siyasah mengkaji masalah perundang-undangan, keuangan negara, hubungan pemerintah dengan rakyat dan hubungan pemerintah dengan negara lain.<sup>88</sup>

Perbedaan antara *syariah* dan fikih, terletak pada sumber hukumnya, dimana *syariah* bersumber pada teks Alquran dan sunnah serta pada ketegasan hukum yang tertera dalam dua sumber di atas, sedangkan fikih adalah suatu pemahaman dari ayat-ayat yang tidak tegas pengembangan tafsirnya dan berbagai aturan yang dibutuhkan dalam mendukung pengaktualan Alquran dan sunnah. Fikih adalah sisi praksis dari *syariat*. Sedangkan *syariat* adalah segala peraturan yang ditentukan Allah kepada hamba-Nya yang bersumber dari Alquran dan al-Sunnah menjadi ketetapan hukum.

Pada tahapan selanjutnya hukum Islam berkembang seiring dengan semakin banyaknya interaksi ummat Islam dengan beranekaragam persoalan, budaya, sosial, ekonomi dan politik yang mengharuskan adanya jawaban Islam terhadap beragam persoalan tersebut. Untuk memudahkan informasi penggalian hukum Islam yang telah dilakukan para mujtahid, hal tersebut mendorong dibukukannya

---

<sup>87</sup>Muhammad Iqbal. *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta : Pranadamedia Grup, 2014), hlm. 3

<sup>88</sup>Muhammad Iqbal, *Rekonstruksi Pemikiran Islam*, (Jakarta: Kalam Mulia, 1994), hlm. 12-14.

kitab-kitab fikih yang pembahasannya sangat terstruktur.<sup>89</sup> Sehingga isu pembaruan hukum dalam bentuk revivalisasi<sup>90</sup> ijtihad terus disuarakan sepanjang zaman. Pada era modern, ijtihad bukan hanya menjadi wilayah eksklusif para fuqaha saja. Ahli-ahli linguistik, sains, sosiologi maupun antropologi dari kalangan ilmuwan Islam memberi kontribusi terhadap perkembangan *fiqih*. *Fiqih* bahkan bergerak membentuk sebuah sistem hukum yang hidup dalam masyarakat menjadi *fatwa* dan *Qanun*.

*Fatwa*, secara praksis merupakan upaya untuk memberikan solusi hukum baik dalam format penemuan hukum yang baru maupun menemukan hukum dalam konteks mengatasi konflik hukum yang muncul di tengah-tengah masyarakat, baik dalam dimensi peribadatan, sosial budaya, ekonomi, politik, hak-hak azasi manusia maupun dalam dimensi interaksi hubungan global berdasarkan prinsip-prinsip Islam.

Omer Awwas menjelaskan bahwa fatwa adalah instrument vital yang menjadi katalis sebagai perubahan sejarah di kalangan ummat Islam. Bahkan, ia juga menjelaskan bahwa *ifta'* pada dasarnya merupakan suatu proses dialogis antara pencari fatwa (*mustafti*) yang sedang berhadapan pada masalah sosial serta mencari putusan terhadap

---

<sup>89</sup> Pembukuan ilmu pengetahuan pada tahun 101-350 H/750-961 M dianggap sebagai kebangkitan ilmiah. Pada priode ini, lahirlah empat mazhab yang cukup populer yaitu Imam Abu Hanifah (mazhab Hanafiah), Imam Malik (Malikiah), Imam Syafii (Syafiiyah), dan Imam Ahmad Ibn Hanbal (Hanbaliyah). Lihat: Muhammad Ali as-Sais, *Tarikh al-Fiqh al-Islamiy*, (Bairut: Dar al-Kutub al-ilmiyah), hlm. 127-128.

<sup>90</sup> Menurut Dr. Azyumardi Azra, bahwa revivalisme, paham “pembaruan” bertujuan “membangkitkan” kembali Islam yang “murni” sebagaimana pernah dipraktekkan Nabi Muhammad dan kaum Salaf. Revivalisme Islam tentu saja juga mempunyai berbagai ramifikasi; sejak revivalisme klasik hingga neo-revivalisme. Baca: Azyumardi Azra, *Pergolakan Politik Islam: dari Fundamentalisme, Modernisme Hingga Post-Modernisme*, (Jakarta: Penerbit Paramadina, 1996), hlm. xiii

masalah yang sedang dihadapinya dengan mufti yang berhak untuk menetapkan suatu keputusan hukum terhadap masalah tersebut.

Selanjutnya, Omer Awwas menyebutkan:

This dialogical nature of the fatwa process has its discursive roots in the dialogical manner by which both the Qur'an and Prophet engaged early Muslim adherents. This manner of engagement played a role in facilitating the formal dimensions of *ifta'* as the primary mechanism by which Islamic legal edicts would be generated.<sup>91</sup>

Jadi, fatwa adalah suatu proses dialektis dan diskursif dengan tujuan untuk mendapatkan solusi terhadap masalah sosial yang berdasarkan pada mekanisme *ifta* dalam hukum Islam. Fatwa juga seabgau instrumen dalam pengembangan hukum Islam bahkan menjadi sebuah tradisi hukum (*legal tradition*) yang menghidupkan hukum Islam.

Pembaruan hukum Islam dengan fatwa meliputi lapangan yang sangat kompleks. Berbagai lembaga fatwa resmi merespon dan menjawab permasalahan kontemporer di dunia Islam. Oleh karena itu, institusi fatwa merupakan hal yang sangat penting karena dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi ummat secara langsung.<sup>92</sup> Majelis fatwa pertama kali diperaktekkan di Nusantara pada abad ke-14 oleh Kesultanan Perlak. Pemerintah menunjuk ulama yang memiliki kemampuan mumpuni sebagai mufti resmi. Jabatan seorang mufti berada di atas Kementerian

---

<sup>91</sup> Omer Awwas, *Fatwa : The Evolution of an Islamic Legal Pravityce and Its Influence on Muslim Society* (Disertasi, The Temple University, USA, 2014), hlm. 66.

<sup>92</sup> Muhammad Ifzal Mehmood et al., *Islamic Concept of Fatwa, Practice Of Fatwa In Malaysia and Pakistan : The Relevance Of Malaysia Fatwa Model Legal System Of Pakistan*. International Research Journal Of Social Sciences, Vol. 4 (9), 46-51, September (2015). Hlm. 47.

Kehakiman (*wizarat al-hukkam*). Menurut Ibnu Batutah<sup>93</sup> sistem tersebut berlanjut hingga masa pembentukan Kesultanan Samudera Pasai. Pada priode berikutnya, lembaga fatwa ini menjadi independen yang hidup dalam masyarakat Indonesia.<sup>94</sup>

Berbagai fatwa hukum Islam yang ada di Indonesia dikeluarkan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI). Pedoman fatwa MUI ditentukan dalam Surat Keputusan MUI No. U-596/MUI/X/1997. Dalam surat ini terdapat tiga bagian proses dalam menentukan fatwa, teknik serta kewenangan organisasi dalam menetapkan fatwa. Dasar umum penetapan fatwa didasarkan kepada *adillat al-ahkam* yang paling kuat dan membawa kemaslahatan bagi ummat.<sup>95</sup> Meskipun fatwa yang telah dikeluarkan MUI, kekuatan hukumnya tidak mengikat, namun pengaruhnya sangat besar di masyarakat. Tingkat kepercayaan masyarakat kepada lembaga fatwa sangat tinggi, karena ulama merupakan panutan bagi masyarakat. Berbeda dengan Malaysia,

---

<sup>93</sup>Ibnu Batutah lahir pada 24 Februari 1304 dan wafat pada 1368/1369 di Maroko. Ia menulis *al-Rihlah* yang di dalamnya berisi catatan mengenai praktek hukum Islam di Samudera Pasai. Baca: Ayang Utriza Yakin, *Sejarah Hukum Islam Nusantara Abad XIV-XIX M*, (Jakarta : Kencana, 2016), hlm. 14-23.

<sup>94</sup> Malaka menjalin hubungan ekonomi dan keagamaan dengan kesultanan Samudera Pasai. Raja Malaka, Iskandar Shah menikahi puteri Sultan Pasai dan menjadi seorang muslim. Malaka akhirnya menggantikan Pasai sebagai pusat perdagangan dan keagamaan sejak 1411. Tahun 1446 raja membuat Undang-Undang Melaka yaitu Undang Undang pertama di Nusantara. (Ayang Utriza: 128-129), penulis menduga fatwa tidak digunakan sebagai hukum resmi negara seperti yang berlaku di Kerajaan Pasai.

Nico J.G. Kaptein dalam kajiannya yang berjudul: "*The Voice of the 'Ulama: Fatwas and Religious Authority in Indonesia*" membagi tipologi fatwa di Indonesia menjadi empat macam, yaitu fatwa tradisional, fatwa modernis, fatwa kolektif dan dokumen semacam fatwa (*fatwa-like texts*). Dalam tulisan Niki Alma Febriana Fauzi, *Fatwa di Indonesia: Perubahan Sosial, Perkembangan, dan Keberagaman*, Jurnal Hukum Novelty, Vol. 8. No. 1 Februari 2017, hlm. 107-121.

<sup>95</sup>Abdul Manan, *Pembaruan Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 130.

lembaga fatwa dibentuk sebagai lembaga quasi-pemerintah.<sup>96</sup> Pemberlakuan hukum Islam di Indonesia yang mengikat untuk dilaksanakan biasanya disebut dengan *qanun*.

*Qanun* merupakan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, atau pemerintah dalam suatu negara yang sejalan dengan ketentuan agama. Maka sumber hukum *qanun* adalah *syariat* maupun fikih namun mempunyai daya paksa untuk melakukannya.<sup>97</sup> *Qanun* diberlakukan untuk pertama kalinya di nusantara adalah Undang-Undang Melaka, di mana ditemukan kata hukum *qanun* dalam pendahuluan Undang-Undang tersebut menjadi salah satu sumber hukumnya.<sup>98</sup>

Dalam bahasa Inonesia, hukum islam diartikan sebagai norma-norma yang mengatur perbuatan manusia dalam suatu masyarakat, baik norma yang tumbuh dan berkembang di masyarakat maupun norma yang dibuat khusus dan diberlakukan oleh penguasa.<sup>99</sup> Di mana hukum tersebut dikaitkan dengan Islam, secara *theologis*, adalah sebuah sistem

---

<sup>96</sup> Nadirsah Hosen, *Fatwa and Politics in Indonesia*, dalam buku Arskal Salim dan Azyumardi Azra (Editor), *Shari'a And Politics In Modern Indonesia*, (Singapore : ISEAS; 2003), hlm. 169.

Azra (Editor), *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2003), hlm. 169.

<sup>97</sup> Huzaemah Tahida Yanggo, *Membendung Liberalisme*, (Jakarta: Republika, 2006), hlm. 63

<sup>98</sup> Di dalam UUM, yang terdiri dari 110 pasal maka terdapat 38 pasal merupakan hukum Islam (41,8 persen) yang hampir semuanya adalah hukum pernikahan, 2 pasal merupakan hukum campuran (2,2 persen) sementara 70 pasal terdiri dari hukum adat yang melingkupi hukum perdata, hukum pidana, dan hukum dagang. Di Melaka hukum adat sangat dipengaruhi oleh hukum Hindu. Baca: Ayang Utriza Yakin, *Sejarah hukum Islam Nusantara Abad XIV-XIX M*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 137-157.

<sup>99</sup> Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 38.

Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm 38.

ajaran dan nilai yang bersifat *Ilahiah*, oleh karena itu juga bersifat transenden. Hal itu merupakan fenomena peradaban, kultural dan realitas sosial dalam kehidupan manusia jika dipandang dari sudut sosiologis. Ditinjau dari segi realitas sosial, Islam bukan sekedar beberapa doktrin yang bersifat menzaman dan universal, namun juga pengimplementasian diri dalam berbagai institusi sosial yang dipengaruhi oleh ruang dan waktu.<sup>100</sup>

Adapun kata yang kedua, yaitu 'Islam', secara *theologis*, merupakan sistem ajaran dan nilai yang bersifat *Ilahiah* sehingga juga bersifat transenden. Ditinjau dari segi sosiologis, ia merupakan fenomena peradaban, kultural dan realitas sosial dalam kehidupan manusia. Dalam realitas sosial, Islam bukan sekedar kumpulan doktrin yang bersifat menzaman dan menjagat (universal), tetapi juga mengejawantahkan diri dalam institusi-institusi sosial yang dipengaruhi oleh situasi dan dinamika ruang dan waktu.<sup>101</sup> Hukum Islam merupakan motor penggerak untuk keadilan, produktivitas, perkembangan, peri kemanusiaan, spiritual, kebersihan, persatuan, keramahan, dan masyarakat yang sangat demokratis.<sup>102</sup>

Masalahnya adalah pesatnya perkembangan positivisme, sehingga perbincangan mengenai hal-hal yang bersifat transenden makin

---

<sup>100</sup>Azyumardi Azra, *Pergolakan Politik Islam: Dari Fundamentalisme, Modernisme Hingga Post-Modernisme*, (Jakarta : Paramadina, 1996), hlm. i.

<sup>101</sup> Ibid

<sup>102</sup>Jasser Auda, *Reformasi Hukum Islam Berdasarkan Filsafat Makasid Syariah: Pendekatan Sistem*, (Medan: Fakultas Syariah IAIN-SU Bekerjasama dengan La Tansa Press, 2014), hlm. Xiii.



ditinggalkan. Hukum yang dipandang sebagai gejala sosial, yaitu sesuatu yang selalu ada dalam kehidupan sosial dan keberadaannya dibuat oleh penguasa. Hukum dibuat oleh penguasa, sehingga hukum tidak terlepas dari keadaan politik, sosial, ekonomi dan budaya. Memang faktor-faktor itu tidak dapat dinafikan begitu saja, namun keadaan politik itu tidak boleh mengenyampingkan esensi sebuah hukum. Keadaan politik merupakan sisi luar dari hukum yang berkontribusi terhadap keberadaan hukum, tetapi tidak menjadi suatu instrinsik hukum.<sup>103</sup>

Maka menurut Akh. Minhaji bahwa pada masa modern, hukum Islam tidak lagi menjadi wilayah *religious authority* tetapi wilayah *political authority*. Hukum bukan lagi menjadi wilayah ulama yang harus diikuti oleh umara, tetapi sebaliknya ulama harus tunduk terhadapnya. Karena itu bisa difahami jika hampir seluruh dunia Islam, termasuk Indonesia, kompilasi, kodifikasi dan juga positifikasi hukum Islam menjadi topik yang hangat dan menjadi perhatian para ahli hukum Islam.<sup>104</sup>

## 2. Sumber dan Dalil Hukum Islam

Dalam teori hukum Islam, pembahasan sumber hukum terkadang disamakan antara “*mashadir al-ahkam*” dan “*adillatul ahkam*”. *Mashdar* adalah sumber yang darinya lahir, sedang dalil adalah jalan mengenali

---

<sup>103</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Copyright 2008, (Jakarta : Kencana Pranada Media Group, 2008), hlm. 87.

<sup>104</sup>Akh. Minhaji, *Hukum Islam : Antara Sakralitas Dan Profanitas ( Perspektif Sejarah Sosial)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Sejarah Sosial Pemikiran Hukum Islam Pada Fakultas Syariah Di Hadapan Rapat Senat Terbuka UIN Kalijaga Yogyakarta, Tanggal 25 September 2004, (Yogyakarta : UIN Sunan Kalijaga, 2004), hl. 10.

hukum.<sup>105</sup> Secara terminologi, sumber didefinisikan sebagai acuan utama dalam hal memutuskan hukum Islam ialah wahyu Allah, yaitu: *pertama*, Alquran, *kedua*, yaitu al-Sunnah/Hadits.<sup>106</sup> Namun Wahbah az-Zuhaili mendefinisikan sumber hukum Islam adalah dalil-dalil hukum yang digali menjadi hukum-hukum syar'i.<sup>107</sup> Dari definisi tersebut Wahbah menyamakan antara *mashadir al-ahkam* dan *adillah al-ahkam*. Lebih ditegaskan lagi oleh Abdul Wahhab Khallaf, menyatakan bahwa dalil-dalil hukum dan dasar-dasar hukum, serta sumber-sumber hukum merupakan *lafadz* sinonim dengan makna yang sama.<sup>108</sup>

Pengertian dalil menurut Khallaf, secara bahasa berarti “sesuatu yang menunjukkan” atau “sesuatu yang menyampaikan kepada tujuan”, sesuatu itu dapat bersifat material ataupun non material. Dari segi istilah, dalil adalah “sesuatu yang menjadi sebuah tumpuan/sandaran dengan penalaran yang *shahih* atas hukum *syara'* yang amali baik secara *qath'i* maupun *dzanni*.”<sup>109</sup> Wahbah mendefinisikan dalil sebagai “suatu panduan

---

<sup>105</sup> Jeje Zaenuddin, *Politik Hukum Islam: Konsep dan Praktek di Indonesia*, (Bandung: CV. Mega Rancage Press dan PERSIS PERS, 2019), hlm. 137.

<sup>106</sup> Abu Hamid Muhammad al-Ghazaly, *Al-Mustashfa*, tahqiq Hamzah bin Zuhaer Al-Hafidz, (Jidah: Dar al-Nasyr, tt), Juz II, hlm. 3.

<sup>107</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqih al-Islami*, (Damascus : Dar al-Fikr, 1986), cet. I, Juz I, hlm. 417.

<sup>108</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ushul Fiqh*, Cetakan VIII, (Queisiyah: Dar Queisiyah, 1968), hlm. 20

<sup>109</sup> Menurut kekuatannya, dalil terbagi pada *qath'i* (pasti) dan *dzanni*. Dalil *qath'i* terdiri dari dua bagian : *pertama*, dalil *qath'i al-wurud*, adalah dalil yang memverifikasi kedatangannta dari Allah (al-Quran) ataupun dari Rasulullah (Hadits *Mutawatir*). Al-Quran seluruhnya *qath'i wurudnya*, dan tidak semua hadits *qath'i wurudnya*. *Kedua*, dalil *qath'i dalalah*, merupakan dalil yang kata-katanya merujuk pada maksud khusus secara tegas dan jelas. Contoh dalam Q.S. an-Nisa: 12 yang artinya: “*dan bagimu (para suami) separuh dari harta yang ditinggalkan oleh istri-istrimu, jika mereka tidak mempunyai anak.*” Ayat ini tidak bisa diartikan lain, kecuali menunjukkan bahwa suami mendapat setengah dari harta peninggalan istri jika tidak mempunyai anak. Pembagian Dalil *dzanni*, ada dua, yakni : *dzanni al-wurud* dan *dzanni al-dalalah*. *Dzanni al-wurud* merupakan dalil

yang menjadi dasar berfikir yang tepat untuk memahami sebuah hukum *syara'* yang bersifat *amali* (praktis). Dalil tersebut dapat berupa wahyu (Alquran dan as-Sunnah) maupun *ra'yu* (akal pikiran).<sup>110</sup>

Alquran secara bahasa adalah bacaan. Menurut istilah Alquran yaitu kalam (firman) Allah yang diturunkan melalui ruh terpercaya yang masuk ke jantung Rasulullah Muhammad bin Abdullah dengan lafadz/bahasa Arab namun maknanya dari Allah, agar menjadi hujjah bagi Rasul bahwa beliau adalah Rasul Allah.<sup>111</sup> Umat Islam seluruhnya sepakat bahwa Alquran al-Karim merupakan hujjah (argumentasi) utama yang wajib dikerjakan seluruh isi didalamnya, tidak boleh menggunakan dalil selain Alquran kecuali tidak ditemukan dalil yang menerangkan hukum tersebut.<sup>112</sup>

As-Sunnah secara bahasa artinya jalan. Menurut istilah *syar'i*, sunnah berarti segala sesuatu yang disandarkan kepada Rasulullah saw. baik perkataan, perbuatan, maupun ketetapan.<sup>113</sup> Ummat Islam sepakat bahwa segala yang disandarkan kepada Rasulullah saw. dari perkataan,

---

yang menjelaskan dengan kuat datangnya dari Nabi saw. Ayat al-Quran tidak ada yang dzani wurud, namun hadist ada yang dzani wurud yang disebut hadits ahad hadits *ahad dzanni al-dalalah*, merupakan dalil yang ungkapan kata-katanya menunjukkan arti dan maksud lebih dari satu. Contoh pada QS. Al-Baqarah:228 yang artinya: "dan wanita yang ditalak hendaklah menahan dirinya (beriddah) tiga kali quru." Kata quru dalam ayat di atas bisa diartikan haid dan bisa pula diartikan suci. Oleh karena itu para ulama sering berbeda pendapat dalam menentukan hukum dari ayat tersebut di atas. Lihat Abdul Wahhab Khallaf, *Ibid*, hlm. 20-24.

<sup>110</sup>Wahbah membagi dalil kepada dua macam, yaitu *pertama*, dalil yang disepakati jumhur ulama yaitu: (1) yang berasal dari wahyu adalah *Kitabullah* dan *as-Sunnah*, (2) dalil yang berdasarkan akal pikiran yaitu *Ijma'*, dan *Qiyas*. *Kedua*, dalil yang tidak disepakati ulama yaitu tujuh: *istihsan*, *mashalih al-mursalah*, *istislah*, *istishab*, *uruf*, *mazhab shahabi*, *syar'un man qablana* dan *adz-zara'i*. Wahbah az-Zuhailly, *Ibid*, hlm. 417.

<sup>111</sup>Abd Wahhab Khallaf, *Ibid*, hlm. 23

<sup>112</sup>Wahbah, *Ibid*, hlm 431

<sup>113</sup>Abd Wahhab Khallaf, *Ibid*, hlm. 36

perbuatan, atau ketetapan, yang tujuannya untuk penggalian hukum baik secara *syara'* maupun secara akal (*iqtida'*), disampaikan dari sanad yang shohih, sehingga para mujtahid menjadikannya sebagai hukum-hukum *syara'* wajib dilaksanakan oleh para mukallaf.<sup>114</sup>

Dalam memahami secara benar teks Alquran dan as-Sunnah yang berbahasa Arab, maka pendapat yang dipikirkan haruslah sesuai dengan kehendak *uslub* (*style*) dalam bahasa Arab itu sendiri dan harus sesuai metode pencarian dalil di dalamnya.<sup>115</sup> Dengan demikian, bila para faqih berbicara tentang sebuah dalil dari Alquran dan Sunnah, maka itu adalah keputusan hukum yang digali berdasarkan ungkapan khusus suatu ayat maupun hadits. Bila *nash syar'i* tersebut dapat difahami dari *ibaratnya* (pengertiannya jelas), *isyaratnya*, petunjuknya, ataupun tujuannya, maka *nash syar'i* wajib diamalkan.

Dalam hukum Islam, selain Alquran dan Sunnah, *ra'yu* juga dapat dijadikan sebagai dalil. Secara bahasa, *Ra'yu* diartikan sebagai *masbdar* dari kata *ra'a* (melihat), yang maksudnya adalah sesuatu yang dilihat oleh hati setelah pemikiran dan perenungan dalam rangka mengetahui kebenaran berdasarkan tanda-tanda (*'imarat*) atau *isyarat* tertentu. Jika berbicara *ra'yu* tentu dikaitkan dengan kata *ijtihad*, karena *ijtihad* merupakan bentuk implementasinya dalam menetapkan hukum. Dalam terminologi *ushul* fikih, *ijtihad* adalah pencurahan daya dan upaya dalam

---

<sup>114</sup>Abd Wahhab Khallaf, *Ibid*, hlm. 37.

<sup>115</sup>Abd Wahhab Khallaf, *Ibid*, hlm. 140

rangka menetapkan hukum *syara'* dari dalil terperinci.<sup>116</sup> Atau pencurahan daya dan kemampuan secara maksimal dalam rangka mencapai tujuan dan harus terkait dengan aspek kesulitan dan kesusahan.<sup>117</sup>

Peranan ijtihad yang sangat besar dalam penemuan dan penggalian hukum yang tersirat ketika rasul telah wafat. Ijtihad sebagai suatu upaya untuk mencari dan menemukan hukum dapat dilakukan dengan beberapa metode seperti penafsiran dan analogi, baik dilakukan secara kolektif maupun perseorangan.<sup>118</sup> Ijma berarti sepakat, setuju dan sependapat. Secara istilah *ijma'* berarti kesepakatan semua ulama mujtahid dari kaum muslimin pada suatu waktu sesudah meninggalnya Rasulullah saw atas suatu hukum *syara'*.<sup>119</sup> Ijma menjadi hujjah atau dalil yang pasti dan mujtahid berikutnya tidak boleh menentanginya atau menghapusnya.<sup>120</sup> Ijma' tersebut dikatakan *qath'i* apabila dinukil secara *mutawatir*. Adapun bila *dinukil* secara *ahad* atau *ijma' sukuti*, maka *ijma'* tersebut adalah *zhanni*, tidak dapat dimanfaatkan sebagai dalil hukum dan tidak dapat dikategorikan dengan *qath'i*.<sup>121</sup>

Dalam upaya untuk mencari dan menemukan hukum yang dapat menjawab berbagai persoalan kontemporer, maka ijtihad perseorangan dapat dilakukan dengan persyaratan tertentu. Ijtihad yang dapat dijadikan *hujjah syar'iyah* salah satunya dengan metode analogi atau qiyas. Qiyas

---

<sup>116</sup>Abd Wahhab Khallaf, *Ibid*, hlm. 216.

<sup>117</sup>Wahbah az-Zuhaili, *Ibid*, hlm. 1037.

<sup>118</sup>Wahbah az-Zuhaili, *Ibid*, hlm. 487.

<sup>119</sup>Wahbah az-Zuhaili, *Ibid*, hlm. 490.

<sup>120</sup>Wahbah az-Zuhaili, *Ibid*, hlm. 538.

<sup>121</sup>Wahbah az-Zuhaili, *Ibid*, hlm. 549.

secara bahasa artinya ukuran, dengan maksud mengetahui ukuran sesuatu. Secara istilah, Qiyas merupakan penyatuan suatu hal yang tidak dipaparkan hukumnya dalam *nash* dengan suatu hal yang dipaparkan hukumnya oleh *nash*. Penyatuan itu dikarenakan adanya *illat* yang serupa di antara kedua hal tersebut.<sup>122</sup> Bila telah diyakini bahwa benar-benar tidak ada satupun *nash* yang dapat dijadikan dasar untuk menetapkan hukum maka qiyas dapat dilakukan. Bila ditelaah konsep-konsep mengeluarkan dalil hukum tersebut di atas mengadopsi konsepsi (*tasawwurat*) filsafat Yunani tentang logika. Kategorisasi pengetahuan filsafat Yunani ini, terlihat dari konsepsi dan pembenaran hingga homonim dan sinonim dari Aristoteles (*Aristotle, the Works of Aristotle, Categories*).<sup>123</sup>

### 3. Corak Hukum Islam di Indonesia

Pembaruan masyarakat merupakan inti dari ajaran Islam yang telah dimulai sejak adanya Islam, dimana pmbaruan itu melalui ajaran dasar-dasar moral dan hukum yang berlaku dalam realitas. Islam yang didukung oleh ide keagamaan dan etis tertentu yang sangat kuat dengan Tuhan, manusia dan alam raya maka dapat digambarkan sebagai gerakan

---

<sup>122</sup>Wahbah az-Zuhaily, *Ibid*, hlm. 603.

<sup>123</sup>Pengaruh filsafat Yunani ini terhadap *Ushul Fiqh* sangat jelas karena ilmuan-ilmuan muslim banyak menerjemahkan teks ilmu pengetahuan dari Yunani termasuk Ibnu Sina (*Avicenna*) lahir 980-1037. Pada masa itu Ibnu Sina memiliki akses belajar di perpustakaan besar di wilayah Balkh, Khwarezmiz, Gorgan, Kota Ray, Kota Isfahan dan Hamedan. Sudah jelas para ilmuan mengikuti Ibnu Sina, seperti al-Gazali, Ibnu Rusyd dan Ibnu Taimiyah. Baca: Jasser Auda, *Reformasi Hukum Islam Berdasarkan Filsafat Makasid Syariah: Pendekatan Sistem*, (Medan: Fakultas Syariah IAIN-SU Bekerjasama dengan La Tansa Press, 2014), hlm. 115.

pembaruan sosio-ekonomi.<sup>124</sup> Menurut Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin corak hukum Islam itu adalah moderat, penuh nilai *tasamuh* (toleran), *tawazun* (seimbang) dan *itidal* (lurus), artinya Islam merupakan rahmat untuk seluruh alam (*rahmatan lil alamin*).<sup>125</sup> Tentu saja disesuaikan dengan khas ke-Indonesiaan yang beragam dalam Bhineka Tunggal Ika.

Berbicara ke-khasan tersebut, maka diorientasikan pada kodifikasi dan unifikasi hukum nasional. Positivisme hukum Islam melambangkan usaha umat Islam yang memakan waktu cukup lama dalam sejarah umat Islam Indonesia. Hukum Islam yang berlaku di Indonesia mengindikasikan adanya perkembangan yang berkelanjutan, baik lewat jalur infrastruktur politik maupun suprastruktur politik dengan dorongan kekuatan sosial budaya yang ada di Indonesia. Cara pemahaman dan interpretasi yang berbeda dalam berbagai macam pemahaman orang Islam terhadap hakikat hukum Islam telah berdampak pada pengimplementasiannya. Adapun faktor yang dianggap memberikan pengaruh besar dibagi menjadi

---

<sup>124</sup>Di Madinah, begitu keadaan mengizinkan, Nabi membentuk komunitas-negara dengan sebuah konstitusi; dan sesuai dengan tuntutan keadaan, perundang-undangan yang diperlukan pun dibuat untuk komunitas negara itu. Baca: Nurcholish Madjid, *Islam Kemodernan dan Ke-Indonesiaan*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 71.

<sup>125</sup>Republika.co.id, Palangkaraya, *Menag: Corak Islam Indonesia adalah Islam Moderat*, Senin, 08 Mei 2017, 13:54 WIB Red: Agus Yulianto, dalam <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/17/05/08/opmgi0396-menag-corak-islam-indonesia-adalah-islam-moderat>, Download: 23 Juli 2019, Pukul: 18.06 WIB.

4, antara lain : keputusan-keputusan Pengadilan Agama, kitab-kitab fikih,, peraturan perundang-undangan dan fatwa-fatwa ulama.<sup>126</sup>

Pada awal perkembangan hukum Islam di Indonesia, masyarakat mengenal beberapa mazhab fikih, yaitu mazhab Imam Syafi'i, Imam Ahmad Ibn Hanbal, Imam Malik, Imam Hanafi, maupun Syi'ah. Pada beberapa kasus, komisi fatwa berperan menjawab persoalan kontemporer yang sedang dihadapi masyarakat meskipun kadang tidak dijelaskan rincian kitab standart sebagai referensi dari mazhab tertentu. Fatawa (fatwa-fatwa ulama) seperti MUI yang terbentuk pada tahun 1975, *Bahtsul Masail* Nahdhatul Ulama (NU), Majelis Tarjih Muhammadiyah, Dewan Hisbah Persis. Fatwa yang dikeluarkan oleh keempat lembaga fatwa sebagai opini hukum merupakan hasil kerja intelektual maksimal secara kolektif (*ijtihad jama'i*). Namun setelah lahirnya Undang-Undang No. 14/1970, masyarakat dapat menyelesaikan persoalan hukum di depan Pengadilan Agama.

Pada era globalisasi, Pancasila merupakan cita hukum yang berorientasi pada dasar negara yang menjadi pedoman hidup bangsa. Artinya, bahwa "cita" mengandung arti gagasan, rasa, karsa, cipta, dan pikiran yang ingin diwujudkan.<sup>127</sup> Penganut teori sejarah, Friedrich (1719-1861) memaparkan bahwa hukum itu tidak diciptakan tapi ditemukan berdasarkan pandangan hidup (*volksgeist*) suatu bangsa. Karena hukum

---

<sup>126</sup>M. Atho' Mudzar, *Pengaruh Faktor Sosial Budaya terhadap Produk Pemikiran Hukum Islam*, dalam Jurnal Mimbar Hukum No. 4 Tahun II (Jakarta: Al-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1991), hlm. 21-30.

<sup>127</sup>Khudzaifaf Dimiyati, *Teorisasi Hukum*, (Yogyakarta: Gentha Publishing, 2010), hlm. 237.



merupakan manifestasi karakter unik suatu bangsa, maka hukum tidak berlaku universal.<sup>128</sup> Nilai-nilai universal Indonesia yang tumbuh dan yang telah ditemukan meliputi segmen bangsa memiliki dampak yang strategis dalam hal pembangunan politik nasional karena adanya sumber legitimasi kultural bagi kekuasaan yang ada dengan nilai-nilai luhur bangsa yang dirumuskan dalam konstitusi berupa Pancasila.<sup>129</sup>

Penyusunan Prolegnas maupun Prolegda harus tetap berpedoman pada nilai-nilai dasar yang tertanam pada setiap sila dari Pancasila yaitu: *Pertama*, Ketuhanan Yang Maha Esa yang berdasarkan pada keyakinan akan kebesaran dan kekuasaan Allah SWT dalam kehidupan manusia dan nilai-nilai etika yang penting, serta agama yang mengajarkan nilai moral; *Kedua*, Kemanusiaan yang adil dan beradab, yaitu berprinsip pada penegakan dan penghormatan atas nilai-nilai kemanusiaan (HAM) yang berbasis pada prinsip keadilan dan keberadaban umat tanpa diskriminatif dalam setiap perumusan dan pengimplementasian kebijakan politik hukum nasional. *Ketiga*, Persatuan Indonesia, menghendaki terwujudnya keutuhan NKRI atau integrasi bangsa dalam bingkai Bhineka Tunggal Ika; *Keempat*, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, yang bertujuan pada supremasi kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan sistem pemerintahan; dan *Kelima*, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang bertujuan untuk adanya jaminan perlindungan terhadap kelompok termarginal, minoritas,

---

<sup>128</sup>Surya Prakash Sinha, *Jurisprudence Legal Philosophy in a Nutshell*, (St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1993), hlm. 205-206

<sup>129</sup> Nurcholish, *Ibid*, hlm. 42.

dan mereka yang sulit mendapatkan akses keadilan (*access to justice*) untuk pembangunan di segala bidang kehidupan.<sup>130</sup>

## **B. HUBUNGAN HUKUM DAN POLITIK**

### **1. Hukum Sebagai Produk Politik**

Arti kata “hukum” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah :

1) peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat; 2) undang-undang, peraturan, dsb untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat; 3) patokan (kaidah atau ketentuan) mengenai peristiwa tertentu; dan 4) keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (di pengadilan) atau vonis.<sup>131</sup> Secara sederhana hukum dapat diartikan sebagai ketentuan-ketentuan yang mengontrol perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat, baik yang berasal dari masyarakat maupun berasal dari ketetapan hukum yang berwenang.<sup>132</sup>

Kondisi hukum dalam negara sebagian merupakan hasil perjuangan politik.<sup>133</sup> Politik adalah usaha menggapai kehidupan yang baik.<sup>134</sup> Untuk merealisasikannya diperlukan kekuatan. Kekuatan adalah

---

<sup>130</sup> King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), hlm. 300.

<sup>131</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 410.

<sup>132</sup> Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm 38.

<sup>133</sup> Daniel S. Lev berargumen bahwa yang dapat dipahami dalam hal ini kita lebih banyak memperhatikan variabel-variabel sosial dan politik daripada variabel-variabel budaya. Baca Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*. (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 375.

<sup>134</sup> Di Indonesia ada pepatah *gemah ripah loh jinawi*, sementara orang Yunani Kuno, Plato dan Aristoteles menamakannya sebagai *en dam onia* atau *the good life*. Baca: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008), hlm. 13.

kompetensi yang bersifat materil untuk mengaktualkan dan memanfaatkan (*enforcing*) kekuasaan yang dimiliki oleh individu maupun kelompok. Sedangkan kekuasaan merupakan kompetensi seseorang maupun kelompok yang akan mempengaruhi perbuatan seseorang maupun masyarakat sesuai dengan keinginan para pelaku.<sup>135</sup> Jadi fungsi hukum diciptakan sebagai sarana perubahan masyarakat, hal itu dapat juga dilihat dari berubahnya pola pikir masyarakat atau terbentuknya pola pikir baru dari masyarakat.<sup>136</sup>

Kekuasaan merupakan energi dasar yang dibutuhkan untuk memulai dan mempertahankan tindakan atau dengan kata lain, suatu kapasitas untuk mengubah maksud menjadi realitas dan mempertahankannya.<sup>137</sup> Maka ini menegaskan bahwa pada akhirnya politik adalah tentang kekuasaan, terutama kekuasaan untuk memengaruhi perilaku orang lain.<sup>138</sup> Dengan demikian kekuatan politik adalah pemeran-pemeran politik ataupun instansi-instansi yang berwenang dalam berpolitik yang tujuannya adalah memberikan pengaruh dalam proses penentuan keputusan publik.

---

<sup>135</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 17.

<sup>136</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, (Jakarta : Kencana; 20013), hlm. 260.

<sup>137</sup>Pfeffer, Jeffrey, *Managing With Power (Mengelola Dengan Kekuasaan) ; Politik Dan Pengaruh Dalam Organisasi*, Harvard Business Press, 1999, Alih Bahasa: Ariel Sumarso Santoso, (Batam: Interaksa), hlm.18.

<sup>138</sup>Seorang filsuf Florensia, Niccolo Machiavelli (1469-1527) berpendapat bahwa kekuasaan dalam politik membuat orang melakukan sesuatu yang tidak akan mereka lakukan, dan terkadang membuat mereka percaya itu adalah ide mereka. Dalam buku Michael G. Roskin, dkk., *Pengantar Ilmu Politik*, Edisi ke 14, diterjemahkan dari buku aslinya: *Political Science: an Introduction PEARSON*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 3.

Pada dasarnya, hukum merupakan determinan atas politik, terlepas bahwa hukum ialah produk politik yang berperan sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kemauan-kemauan politik yang saling berinteraksi dan bersaing. Aktivitas-aktivitas politik harus taat terhadap norma-norma hukum. Jika dipandang dari norma serta kaidah dalam kenyataan normatif bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum tetapi tidak bisa di pungkiri bahwa hukum dalam kenyataan di tentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Maka terjadilah permasalahan antara *das sollen* (seharusnya) dengan *das sein* (realitas).

Friedmann mengungkapkan bahwa hukum berhubungan dengan politik, ekonomi, kehidupan sosial dan etika, oleh karena itu hukum berfungsi untuk memberi bentuk dan ketertiban terhadap bidang-bidang tersebut.<sup>139</sup> Apabila dibahas lebih rinci, maka fungsi dari instrument hukum ialah sebagai sarana kekuasaan politik yang lebih cenderung terasa jika dibandingkan dengan fungsi hukum yang lainnya. Oleh karena itu, tidak jarang produk hukum hanya sebatas memfasilitasi dan memberikan dukungan politik yang menyebabkan semua peraturan dan produk hukum gagal dalam stabilitas politik dan harus dihapuskan. Dengan demikian, produk hukum diciptakan hanya sebagai alat justifikasi bagi visi politik penguasa.

Asumsi yang menyatakan bahwa hukum adalah sebuah produk politik, artinya politik yang akan menentukan hukum. Mahfud MD lebih

---

<sup>139</sup>W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum : Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, (Susunan I), (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 17.

rinci menjelaskan bahwa konfigurasi politik dalam sebuah Negara akan menghasilkan ciri produk hukum yang khusus di Negara tersebut. Negara yang berdemokrasi, produk hukumnya bercirikan responsive, namun Negara yang konfigurasi, produk hukumnya otoriter, sehingga produk hukumnya bercirikan ortodoks. Konfigurasi politik yang berubah dari demokratis ke otoriter maupun sebaliknya akan menyebabkan perubahan pada ciri produk hukum.<sup>140</sup>

## **2. Pemikiran dan Perjuangan Politik Hukum Islam di Indonesia**

Pemikiran politik yang didefinisikan dengan menganalisis persoalan-persoalan dan topiknya bertujuan untuk memberikan solusi untuk persoalan-persoalan yang disebabkan oleh “masyarakat politik”. Masyarakat politik ialah masyarakat yang memiliki lembaga kekuasaan khusus yang bisa menentukan hukum serta Undang-Undang yang diadopsinya untuk mengatur tingkah laku masyarakat yang selanjutnya hukum tersebut dapat diimplementasikan kepada masyarakat dan mengharuskan masyarakat untuk mematuhi dan mengakui bahwa hukum tersebut merupakan kekuasaan yang paling tinggi dalam kehidupan bermasyarakat serta yang bisa memberikan hukum materil.<sup>141</sup>

Pemikiran politik dimaksud adalah masalah-masalah yang dibahas dalam ilmu politik. Ilmu politik mengkaji realitas kekuasaan dan kedudukannya di tengah masyarakat, serta hubungan keorganisasian

---

<sup>140</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : LP3ES, 1996), HLM. 15.

<sup>141</sup>Anthony Quinton, *Political Philosophy*, (USA: Oxford University Press, 1978), hlm 6 dalam buku Tijani Abd, Qodir Hamid, *Pemikiran Politik Dalam Al-Quran*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm. 3.

antar lembaga-lembaga negara, atau hubungan non-organisatoris antara partai dan pemerintah serta lembaga-lembaga di tengah masyarakat, maka pemikiran politik yang dimaksud disini adalah khusus dikaitkan dengan produk hukum Islam atau syariah.

Beberapa Kalangan Muslim berpendapat bahwa : Islam harus menjelma sebagai dasar negara, hukum syariah harus disetujui sebagai konstitusi negara, kedaulatan politik berada pada Tuhan, konsepsi tentang negara bangsa (*nation-state*) itu tidak sesuai dengan konsep *ummah* (komunitas Islam) yang tidak ada batas-batas politiknya, serta konsep *syura* (musyawarah), konsepsi pengimplementasiannya tidak sama dengan konsep demokrasi saat ini.<sup>142</sup> Tetapi, sebagian lagi mendukung pemikiran politik hukum Islam disini tentu saja bukan seperti halnya keyakinan kelompok di atas, tetapi ada alasan yang jauh lebih penting. Hal ini dimaksudkan untuk menangkal ide sekularisme dan liberalisme yang menjadi isu utama dari politik itu sendiri dikarenakan menurut pemahaman mereka bahwa Alquran bukan buku yang membahas ilmu politik.<sup>143</sup>

Di Indonesia, kebijakan pemerintah untuk menjadikan syariah sebagai hukum negara semakin intens dilakukan awal abad XX. Hal ini

---

<sup>142</sup>Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara : Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta : Paramadina, 1998), hlm. 12.

<sup>143</sup>Menurut aliran pemikiran ini, bahkan istilah negara (*dawlah*) pun tidak dapat ditemukan dalam al-Quran. Meskipun “terdapat berbagai ungkapan dalam al-Quran yang merujuk atau seolah-olah merujuk kepada kekuasaan politik dan otoritas, akan tetapi ungkapan-ungkapan ini hanya bersifat insidental dan tidak ada pengaruhnya bagi teori politik.” Kutipan-kutipan ini diambil dari Qamaruddin Khan, *Political Concepts in the Quran*, dalam buku Bahtiar Effendy, *Ibid*, hlm. 13.

meuncak saat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) menyusun konstitusi negara tahun 1945. Polemik panjang yang terjadi selama 21 hari kemudian menghasilkan rumusan dasar Negara Republik Indonesia yang disebut sebagai Piagam Jakarta atau Jakarta Charter atau Gentlement Agreement oleh Panitia Sembilan pada tanggal 22 Juni 1945. Tetapi terjadi sebuah perubahan pada sila pertama yang berbunyi 'Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya', menjadi 'Ketuhanan yang Maha Esa'. Tujuh kata yang hilang dari sila pertama membuat kekecewaan yang berkepanjangan. Padahal komprominya adalah Islam tidak menjadi dasar negara, tetapi umat Islam wajib menjalankan syariat Islam yang akan diatur dalam konstitusi.<sup>144</sup> Dengan demikian naskah yang disetujui tersebut menyatakan bahwa Negara Indonesia bukan merupakan Negara agama maupun Negara sekuler. Namun sangat disayangkan bahwa kemudian kalangan Islam harus menuai pahitnya kekecewaan karena dihapuskannya anak kalimat yang menjadi payung legislasi tertulis yang sangat fundamental tersebut.<sup>145</sup>

Kegagalan umat Islam dalam memenangkan klaim-klaim Islam pada sidang BPUPKI, bukan tanpa upaya serius dari para nasionalis

---

<sup>144</sup>Jay Akbar, *Soekarno dalam Polemik Piagam Jakarta*, (Tirto.id: 20 Juni 2017), dalam <https://tirto.id/sukarno-dalam-polemik-piagam-jakarta-cq7m> Download: Senin, 02 Desember 2019, Pukul: 16.03 WIB.

<sup>145</sup>Jeje Zaenuddin, *Politik Hukum Islam: Konsep, Teori dan Praktik di Indonesia*, (Bandung: Mega Rancage Press dan PERSIS PERS, 2019), hlm. 257-258.

sekuler.<sup>146</sup> Sekularisasi bukanlah sebagai hilangnya pernyataan dan identitas sebuah agama dalam politik.<sup>147</sup> Hal tersebut karena mayoritas masyarakat masih menjurus pada agama dan ketika politik kewargaan (civic politics) melemah maka sejumlah partai yang berlandas agama akan tetap menjadi ketahanan utama politik di Indonesia.<sup>148</sup>

Setelah BPUPKI merumuskan dasar negara, sebagai kelanjutannya maka dibentuklah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Keanggotaan PPKI dibentuk berdasarkan kedaerahan sehingga tokoh-tokoh Muslim tidak tampil dalam kancah penentu politik, dan hal ini mengindikasikan keburukan bagi usaha politik Islam, dimana setelah kejadian ini maka sejarah politik Indonesia akan tetap menggambarkan inferioritas politik Islam. 12 anggota dari 21 anggota yang bergabung dalam PPKI dapat digolongkan sebagai golongan tua. Pada kelompok Islam diwakili oleh Ki Bagus Hadikusumo dari Muhammadiyah dan Wachid Hasyim dari Nahdatul Ulama.

Kemudian Kasman Singodimedjo yang merupakan Komandan Peta di Jakarta juga bergabung dalam rapat PPKI dan sebagai orang yang

---

<sup>146</sup>Istilah nasionalis sekuler menunjuk kepada sebuah kelompok nasionalis yang berfaham pada sekularisme. Hal ini untuk membedakannya dengan kelompok nasionalis Islam.

<sup>147</sup>Nurcholis Madjid membuat perbedaan istilah sekularisasi dan sekularisme. Sekularisasi berarti sebuah proses penduniawian atau dapat disimpulkan bahwa sekularisasi merupakan pembenaran wewenang dan ilmu pengetahuan serta pengimplementasiannya dalam menjalankan kehidupan duniawi. Dimana, ilmu pengetahuan tersebut terus berkembang hingga sempurna sehingga dapat dikatakan bahwa perkembangan sekularisasi bersifat dinamis. Sebaliknya, bahwa sekularisme merupakan paham keduniaan yang membentuk prinsip sendiri dan pandangan baru terhadap dunia atau tidak sehalam dengan mayoritas agama di dunia. : Nurcholis Madjid, *Islam Kemodernan Dan Ke-Indonesiaan*, (Bandung : Mizan, 1993), hlm. 218.

<sup>148</sup>Yudi Latif, *Intelegensia Muslim dan Kuasa : Genealogi Intelegensia Muslim Indonesia Abad ke- 20*, Edisi Digital, (Jakarta : Democracy Project, 2012), hlm. 441.



mewakili suara ummat Islam dalam rapat PPKI. Kelompok Islam merupakan kelompok yang minoritas dalam rapat PPKI sehingga tujuh kata yakni “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya’, dihilangkan dalam Piagam Jakarta.<sup>149</sup>

Kegagalan berikutnya, ketika wacana mengembalikan Piagam Jakarta kembali menjadi pokok bahasan politik pada Januari 1959. Pada saat itu kabinet memutuskan untuk menyetujui pendapat Soekarno mengenai penerapan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali pada UUD 1945. Poin ke 9 dari 24 poin yang ada, mengaskan bahwa Soekarno berpihak pada suara umat Muslim yang berkehendak bahwa Piagam Jakarta dapat dirujuk ulang : “Demi memenuhi harapan-harapan kelompok Islam dalam kaitannya dengan upaya memulihkan dan menjamin keamanan umum, keberadaan Piagam Jakarta 22 Juni 1945 diakui.” Rupanya isu Piagam Jakarta terus digulirkan untuk menarik simpati tokoh dan politisi Islam yang kecewa. Namun ujungnya kehendak tersebut dihilangkan dalam huru-hara Manipol Usdek dan Nasakom yang digalakkan oleh Sukarno.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Yudi Latif, *Intelegensia Muslim dan Kuasa : Genealogi Intelegensia Muslim Indonesia Abad Ke-20*, Edisi Digital, (Jakarta : Democracy Project, 2012), hlm. 364-366.

<sup>150</sup> Manipol ialah singkatan dari Manifesto Politik, yang bertujuan untuk menghidupkan kembali semangat revolusi dan keadilan sosial. Tujuan ini diraih melalui pemberlakuan USDEK atau Undang-Undang 1945 serta sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia. Sementara Nasakom yang dimaksud adalah PNI (nasionalis), Nahdatul Ulama (agama), dan PKI (Partai Komunis Indonesia) bersama partai-partai lainnya yang merupakan perwakilan dari Protestan, Katolik, Muslim, dan sekuler lainnya. Parta yang tidak setuju dengan doktrin tersebut maka akan dibatasi atau dihambat pergerakannya. Sebagai Negara Manipol-USDEK dan Nasakom, politik akan bersifat anarkis dan memaksa kesatuan polotik dan kultur secara tidak beraturan atau sesuka hati, kemudian terjadilah kemuduran politik pada partai-partai oposisi. Baca: Yudi Latif, *Ibid.* hlm. 456-493.

Kegagalan kedua kali dalam memperjuangkan syariat Islam untuk menjadi dasar negara tertulis formal dalam Konstitusi pada gelanggang sidang Konstituante, tidak berarti bahwa umat Islam kehilangan pijakannya memperjuangkan legislasi syariat dalam perundang-undangan negara. Sebab, peluang untuk memperjuangkan hukum Islam melalui lembaga kekuasaan tetap terbuka lebar karena Indonesia merupakan negara yang berlandaskan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan hal ini ditegaskan lagi dalam Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959 yang mengintruksikan agar kembali pada Undang-Undang Dasar 1945 dengan Piagam Jakarta yang mengayatnya<sup>151</sup>

Gambaran di atas menunjukkan betapa jatuh banggunya perjuangan politik hukum Islam di Indonesia dalam menegakkan syariah, namun proses pembentukan masa depan politik hukum Islam pantang surut. Perjuangan yang dilakukan umat Islam adalah hal yang sangat berarti bagi kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Hal itu masih memerlukan usaha yang lebih giat, karena hendaknya mempertimbangkan dimensi sosial, politik, dan budaya. Reformasi hukum harus sejalan dengan proses demokratisasi di Indonesia. Bagaimanapun ia akan senantiasa berada dalam konsensus dan konflik di antara kelompok-kelompok yang berkepentingan.

---

<sup>151</sup>Jeje Zaenuddin, *Politik Hukum Islam: Konsep, Teori dan Praktik di Indonesia*, (Bandung: Mega Rancage Press dan PERSIS PERS, 2019), hlm. 258.

### 3. Relasi Agama dan Negara di Indonesia

Berbagai teori yang menerangkan hubungan atau relasi agama dan negara. Dalam buku *Religion and Political*, Smith menjelaskan bahwa pemikiran mengenai hubungan agama dan Negara terbagi atas dua yakni perspektif organik dan perspektif sekuler. Para pendukung sistem perspektif organik mencetuskan bahwa harus adanya kesatuan agama dan negara karena agama melingkupi segala segi kehidupan. Sedangkan para pendukung perspektif sekuler, mencetuskan bahwa agama dan Negara harus dipisahkan karena agar kemurnian agama tetap terjaga.<sup>152</sup> Namun sosiolog lain membagi hubungan tersebut menjadi tiga model pemikiran, yakni model integralistik, simbiotik, dan sekularistik. Model integralistik (*unified paradigm*) adalah paradigma yang memandang bahwa adanya keharusan persatuan (*integrated*) agama dan negara. Sedangkan model simbiotik (*symbiotic paradigm*) adalah paradigma yang menyatakan bahwa agama dan negara memiliki hubungan simbiotik, yaitu hubungan timbal balik serta saling membutuhkan. Tetapi, ada yang menolak kedua paradigma tersebut, yakni paradigma sekularistik (*scholaristic paradigm*) yang membedakan antara agama dan negara.<sup>153</sup>

Berbagai perdebatan yang terjadi antara politik Islam dan Negara dimulai sejak lahirnya Negara Republik Indonesia sehingga menimbulkan sejarah yang kurang baik. Hal yang melatarbelakangi perdebatan tersebut

---

<sup>152</sup>Donal Eugene Smith, *Religion and Political Development*, (Boston : Little, Brown and Company, 1978), hlm. 85.

<sup>153</sup>Marzuki Wahid dan Rumad, *Fiqh Mazhab, Negara : Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta : Lkis, 2001), hlm. 22-32.

adalah sebuah perbedaan ideologi antara politik Islam dan Negara dan terus berkesinambungan. Golongan legalistik atau formalistik, menginginkan sebuah Negara Islam dimana dasar Negara dilandasai oleh ajaran Islam, sedangkan golongan nasionalis ataupun sekularistik menghendaki negara tidak didasarkan pada agama. Urusan agama dengan negara, keduanya memiliki wilayah masing-masing. Negara tidak perlu mengurus dan mengintervensi wilayah agama warga negaranya. Kemudian pada tahun 1970-an intelektual muslim mulai mengembangkan pola baru dalam politik Islam yakni sebuah substansi agama yang menjadi penunjangnya. Dalam hal ini mulai dikembangkan paham “ke-Islaman” dan “ke-Indonesiaan” yang merupakan dua hal penting baik dalam legitimasi struktural dan kultural dalam membentuk Negara kesatuan nasional yang diintegrasikan dengan selaras.<sup>154</sup> Salah satu upaya yang dilakukan yaitu program mewujudkan generasi baru kaum santri yang berpendidikan, modern, berwawasan luas dan berbudaya baik. Nurcholis Madjid menyebutnya sebagai pola fundamentalisme Islam.<sup>155</sup> Lahirnya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia, dipandang sebagai momen penting

---

<sup>154</sup>Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm.126.

<sup>155</sup>Meski pengertiannya berbau negatif, “fundamentalisme Islam” kiranya memiliki fungsi positif dalam keseluruhan proses sistem sosial. Munculnya gejala intelektual yang berorientasi ke Islam, ialah meningkatnya kemampuan teknikal Islam. Islam Indonesia tidak perlu lagi merasa malu bila diejek sebagai “mayoritas angka namun minoritas teknikal,” Islam Indonesia kini telah mempunyai banyak teknokrat. Baca: Nurcholish Madjid, *Islam Kemodernan dan Ke-Indonesiaan*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 86.

dalam proses akomodasi yang dilakukan pemerintah Soeharto terhadap kepentingan umat Islam.<sup>156</sup>

Dari sejarah politik hukum Islam Indonesia yang telah dipaparkan maka dapat disimpulkan bahwa ada 3 paradigma yang menjelaskan hubungan antara agama dan Negara, yakni paradigma formalistik, sekularistik dan substansialistik. Setelah ada perubahan pandangan ke arah substansialistik<sup>157</sup> maka iklim politik berubah kondusif, dan terlihat hubungan semakin harmonis. Kebangkitan umat Islam ditunjang dengan adanya ledakan kaum terdidik (*intelectual booming*) kaum santri masuk ke jajaran birokrasi pemerintahan. Posisi demikian jelas berpengaruh terhadap produk-produk kebijakan pemerintah. Sikap akomodatif negara punmulai dirasakan mencakup diterapkannya kebijakan-kebijakan yang sejalan dengan kepentingan sosial-ekonomi dan politik umat Islam. Akomodasi Orde Baru dalam bidang hukum, yang secara langsung atau tidak, mengadopsi hukum Islam, seperti UU Perkawinan tahun 1974, PP Nomor 28 1977 tentang Perwakafan, UU Nomor 2 tahun 1989 tentang sistem Pendidikan Nasional yang menegaskan arti dan pentingnya

---

<sup>156</sup> ICMI dibentuk pada tanggal 7 Desember 1990 di sebuah pertemuan kaum cendekiawan muslim di Kota Malang. Dihadiri oleh beberapa Menteri dan Panglima ABRI, serta para eselon atas birokrasi Orde Baru mulai tanggal 6-8 Desember 1990. Peristiwa tiga hari yang bersejarah itu diikuti oleh lebih dari 500 intelektual Muslim dari berbagai gerakan di seluruh Indonesia. Pada hari kedua simposium, sekitar 460 peserta undangan membubuhkan tanda tangannya pada piagam pendirian sebuah perhimpunan intelektual yang baru dan memilih BJ. Habibie secara bulat sebagai ketua atau pemimpin armadanya. Lihat: Ahmad Gaus AF, *Api Islam Nurcholish Madjid: Jalan Hidup Seorang Visioner*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 221.

<sup>157</sup> Secara substansi prinsip-prinsip Islam-lah yang harus direalisasikan seperti keadilan, persamaan, persaudaraan dan kebebasan yang menjadi tuntutan sebagai agama rahmatan lil 'alamin. Lihat Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 1-2; Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Grafindo Persada, 1994) hlm. 1; Marzuki Wahid & Rumadi, *Fiqh Mazhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: LkiS, 2001), hlm. 23-29.

pendidikan agama, UU Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan dibuatnya Kompilasi Hukum Islam lewat Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 yang dijadikan sebagai hukum 'materii' di lingkungan Peradilan Agama. Bagi kaum substansialistik, akomodasi pemerintah Orde Baru ini merupakan kemenangan yang luar biasa meskipun perjuangan tetap diupayakan agar prinsip-prinsip Islam terealisasi dalam berbagai bidang terutama dalam bidang hukum.

#### **a. Transformasi Hukum Islam Masa Pra Kemerdekaan**

Pada era Kolonial Belanda, hukum Islam tidak lagi dianggap sebagai hukum yang berjalan di masyarakat, kecuali kalau hukum Islam itu telah diterima oleh hukum Adat sebagai mana yang dikemukakan dalam *Teori Receptio* oleh Cristian Snough Hurgronje, Van Vollenhoven dan Ter Harr, dan oleh karena itulah pemerintah kolonial memegang teori ini dalam rangka memperlemah posisi umat Islam melalui pengakuan dan dukungan pemerintah kolonial terhadap pemberlakuan hukum Adat di kalangan masyarakat pribumi, bukan hukum Islam.<sup>158</sup>

Dalam perkembangannya, karena kepentingan kolonial Belanda dan kristenisasi, maka politik hukum yang dikembangkan pun penuh *artificial* untuk memenuhi kebutuhan kolonialisme dengan merencanakan unifikasi hukum, yakni hukum yang berlaku di negeri Belanda berlaku pula di Indonesia. Disinilah mulai awal timbulnya konflik dalam penerapan

---

<sup>158</sup>A Qodri Azizy, *Elektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, cet. I, (Yogyakarta: Gama Media, 2002), hlm. 154. Lihat juga Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo, 1993), hlm. 219.

hukum Islam di Indonesia. Snouck Hurgronje dan Van Vollenhoven menolak unifikasi hukum tersebut karena menurut mereka bahwa yang akan menarik keuntungan dari pelaksanaan hukum Eropa di Indonesia adalah hukum Islam. Hal ini dikarenakan bahwa hukum Eropa, yang lahir, tumbuh dan berkembang dari asas, moral dan etika Kristen, tidak sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia. oleh karena itu, dilakukan pergantian *theory receptie in complexu* dengan *theory receptie*, dimana teori ini menjelaskan bahwa hukum Islam yang berjalan dalam kehidupan masyarakat Indonesia merupakan hukum Islam yang telah diterima dan telah diperkaya oleh hukum Adat.<sup>159</sup> Hal ini menjadi awal mula munculnya konflik/masalah antara sistem hukum Adat, hukum Islam, serta hukum Eropa yang berkelanjutan sampai saat ini.

Berbeda dengan pemerintahan kolonial Belanda, pemerintahan Jepang tampak lebih mengakomodir hukum Islam dan kepentingan masyarakat Islam Indonesia. Fakta yang sangat jelas adalah pemerintahan Jepang menyerahkan urusan masyarakat Islam Indonesia secara penuh diurus secara mandiri melalui lembaga yang sengaja dibentuk oleh pemerintahan Jepang dengan nama *Shumubu*, yang pada gilirannya merupakan cikal bakal kelahiran Departemen Agama pada masa kemerdekaan, dan sekarang berubah menjadi Kementerian Agama. Bedanya dengan *Kantoor voor Inlandsche Zaken* yang dibuat

---

<sup>159</sup> Bustanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 34. Lihat juga Ichtijanto, *Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994), hlm. 10.

pemerintahan kolonial Belanda, yakni pemerintah kolonial Belanda tetap yang memegang dan mengendalikan urusan masyarakat Islam Indonesia melalui kantor tersebut, sedangkan pemerintahan Jepang menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat Islam, walau pada awal pembentukannya masih dipimpin atau dikepalai oleh orang Jepang. Pemerintahan Jepang memang tidak banyak melakukan perubahan hukum di Indonesia, termasuk juga dalam hukum tata negara yang dibuat oleh pemerintah kolonial Belanda. Menurut Prajudi Atmosudirdjo bahwa pemerintah Jepang tidak menggubris karena tidak mengetahui perundang-undangan yang berlaku.<sup>160</sup>

Dalam realitasnya, kedatangan pemerintah kolonial dalam konteks pemberlakuan hukum di Indonesia, di satu sisi, telah melahirkan pluralitas hukum yang masing-masing mempunyai kekuatan mengikat bagi kalangan pengguna hukum (subjek hukum) yang dibagi ke dalam tiga kelompok masyarakat hukum seperti disebutkan di atas, dan, di sisi lain, melahirkan kompetisi politik hukum sekaligus konflik hukum yang saling mendesak dan memberi pengaruh dalam pembentukan sistem hukum nasional, setelah kemerdekaan Indonesia dan kelihatannya terus berlanjut sampai sekarang.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 118.

<sup>161</sup>Beberapa kasus, kita menemukan dua bentuk sistem hukum nasional yang berbeda. Dalam kasus-kasus pidana, misalnya, sistem hukum yang dipakai tetap mengacu kepada sistem hukum Eropa, peninggalan kolonial Belanda, dengan penambahan nilai-nilai ke-Indonesiaan, dan untuk kasus-kasus perdata menggunakan ketiga sistem hukum tersebut di atas (*Islamic Law*, *Civil Law* dan *Cutomary Law*). Menariknya lagi adalah bahwa ketiga sistem hukum tersebut, walaupun berlaku secara nasional-konstitusional, dapat dipilih berlakunya oleh pelaku hukum (*subject hukum*).



Setelah negara Republik Indonesia memproklamkan kemerdekaannya dan menjadikan Pancasila sebagai dasar negara, maka konflik sistem hukum itu mulai memudar, dan dengan sendirinya teori *receptie* yang diwariskan oleh pemerintah kolonial telah gugur, dan hukum Islam mulai mempunyai legalitas secara yuridis konstitusional. Namun tidak dapat dipungkiri dalam realitas dan praktek politik bahwa benturan tersebut tidak dapat dihindarkan dan akan terus bersinggungan.

#### **b. Transformasi Hukum Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan**

Berbagai usaha telah dilaksanakan untuk mengubah pemikiran hukum konservatif warisan pemerintah dan sistem pendidikan kolonial belanda dengan konsep hukum yang cocok dengan apa yang dibutuhkan masyarakat Indonesia pasca kemerdekaan. Namun menurut Soetandyo pasca kemerdekaan hingga pemerintahan Orde Baru, gagasan kodifikasi dan unifikasi hukum nasional terbatas secara terpilih pada hukum yang tidak merujuk pada kehidupan budaya dan spiritual masyarakat telah menjadi suatu program kerja Badan Pembinaan Hukum Nasional selama beberapa tahun. Pemerintah lebih fokus pada pembangunan ekonomi

---

Sebagai contoh, untuk kasus-kasus perdata yang spesifik, umat Islam dapat memilih perberlakuan antara sistem hukum Islam dan atau memilih perberlakuan sistem hukum perdata Eropah (*Civil Law*) yang termuat dalam BW. Sedangkan bagi non Muslim, mereka tunduk kepada sistem *Civil Law* secara mutlak. Bahkan di beberapa daerah tertentu, setelah berlakunya sistem otonomi daerah, misalnya Aceh, Banten, dan lain-lain, telah pula menerapkan sistem hukum Islam secara penuh yang tertuang dalam berbagai bentuk Peraturan Daerah (PERDA Syariah). Sebagai contoh terhadap penggalan nilai-nilai nasional dalam hukum disebutkan secara jelas dalam Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Tahun 2009: "Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat".

nasional semata.<sup>162</sup> Padahal upaya transformasi struktur dan kultur masyarakat yang dilakukan mestinya meliputi keseluruhan unsur-unsur sosial dan kultur mencakup nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat tersebut termasuk nilai-nilai ke-Islaman.

Ismail Sunny menjelaskan bahwa proses penerimaan hukum Islam terbagi atas 2 tahap, yaitu : yang pertama, tahap *persuasive source*, merupakan tahap semua orang Islam dibuat percaya untuk mau mengikuti hukum Islam yang berlaku tersebut. Tahap ini berlangsung dari tahun 1945 sampai 1959. Saat BPUKPKI menyepakati Piagam Jakarta yang di dalamnya memiliki ketetapan bahwa : “kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”, kemudian tahap ini selesai sesudah keluarnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang mengintruksikan agar balik kepada UUD 1945 dengan Piagam Jakarta yang menjiwainya. Yang *Kedua*, merupakan tahap *authority source* yaitu tahap orang Islam percaya bahwa hukum Islam mempunyai kekuatan yang harus diimplementasikan, artinya bahwa hukum Islam bisa berjalan secara yuridis formal jika dikodifikasi ke dalam perundang-undangan nasional.<sup>163</sup> Dengan demikian, partisipasi dari semua kelompok dan lembaga yang terkait terkait dalam proses penerimaan hukum Islam tersebut ke dalam sistem hukum nasional sangat diperlukan. Hal itu dikarenakan politik

---

<sup>162</sup>Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994), hlm. 233.

<sup>163</sup>Ismail Sunny, *Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam bidang Hukum Islam*, dikutip dari Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia, Jilid I (Bandung: Ulul Albab Press, 1997), hlm. 40-43.

hukum adalah suatu interaksi kalangan elit hukum yang berdasarkan berdasarkan sejumlah kelompok budaya dan sosial. Jika dalam sebuah interaksi hukum, politik Islam memiliki daya tawar yang kokoh maka hal itu menjadi sebuah kesempatan lagi bagi hukum Islam untuk dikembangkan lebih luas.<sup>164</sup>

Memasuki periode *authority source* masih dihadapkan pada persoalan besar yang menjadi perdebatan cukup panjang yaitu rencana tentang seberapa penting syariat Islam disahkan menjadi hukum nasional. Gagasan itu datang dari sejumlah kalangan yang dipastikan bahwa gagasan tersebut didorong oleh sejumlah faktor politis, kultural, sosiologis, ideologis serta religiusitas. Juhaya S. Praja menjelaskan bahwa rencana hukum Islam sebagai pembangunan sistem hukum nasional sudah tidak komprehensif, namun hukum Islam memiliki pengaruh besar bagi umat Islam. Adapun pengaruh tersebut terbagi atas 3 bagian, yakni pertama, hukum Islam berperan dalam mewujudkan suatu prinsip yang menata kehidupan umat Islam, yaitu memutuskan hal baik dan buruk yang menjadi anjuran, intruksi dan larangan agama. Kedua, sejumlah hukum dan yurisprudensial berasal dari hukum Islam menjadi hukum positif yang dijalankan. Ketiga, adanya kelompok yang mempunyai pemikiran teokratis pada kelompok umat Islam sehingga hukum Islam menjadi symbol perjuangan yang memiliki dampak besar.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup>R. Saija dan Iqbal Taufik, *Dinamika Hukum Islam Indonesia*, Ed.1. Cet, 1, (Yogyakarta: Deepublish, April 2016), hlm. 86.

<sup>165</sup>Juhaya S.Praja, *Hukum Islam di Indonesia, Pemikiran dan Praktik* (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1991), hlm. Xv.

Habib Riziq Shihab memiliki gagasan yang berbeda, yakni pengimplementasian hukum Islam harus formalistic-lgalistik dengan institusi Negara. Menurutnya, syariat Islam secara abash harus diupayakan dan diimplementasikan secara bermakna karena apabila maknanya ditinggalkan maka upaya tersebut sia-sia. ia juga berpendapat bahwa formalisasi dapat menciptakan pengimplementasian substansi. Intinya, Habib Riziq menyatakan bahwa agama dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan.<sup>166</sup>

Kemudian, menurut Ibnu Khaldun, hukum Islam harus diimplementasikan secara abash. Menurutnya, agama adalah sebuah dasar pembentukan suatu Negara yang memiliki fungsi pemersatu dan merupakan sumber legitimasi kekuasaan politik yang mnciptakan kekohohan suatu Negara. Jika tidak ada agama maka kesatuan kelompok hanya dilandasakan oleh kesatuan alami seperti kesatuan suku.<sup>167</sup> Selanjutnya, Schacht memberi kesimpulan bahwa selain sebagai agama, Islam merupakan ideology politik dan hukum yang telah diselenggarakan dalam kekuasaan yang sangat luas pada sejumlah Negara hingga saat ini. Islam mencakup semua budaya yakni agama dan Negara yang bersumber pada sebuah prinsip Negara dan ajaran Islam yang asli.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> Hasyim Nawawie, *Hukum Islam dalam Perspektif Sosial-Budaya di Era Reformasi*, Episteme, Vol. 8, No.1 Juni 2013, hlm. 10.

<sup>167</sup>Abdurrahman Ibnu Khaldun, *Muqaddimah Ibnu Khaldun*, Cet.VIII, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2003), hlm. 188.

<sup>168</sup>Joseph Schatch dalam Edwin R.A. Seligman et.al, *Ensyclopedia of the Social Sciences Vol. VIII*, (London: Macmillan Co), 333.

Pengimplementasian syariat Islam secara individual hanya dapat terjadi pada tataran normative yang berhubungan dengan *ubudiyah* dan *muamalah*, di sisi lain penegakan hukum Islam yang berkaitan dengan hukum publik harus memperhatikan seluruh segi sosiologis sehingga bisa mendorong proses pelaksanaannya. Hubungan Islam dan Negara memang kurang baik pada Orde Lama, namun sebaliknya pada Orde Baru, dimana Islam dan Negara memiliki hubungan baik pada sistem politik Negara.

Tahap *authority source* berhasil dibuktikan dengan adanya UU No. 14/1970, yang menyetujui adanya Pengadilan Agama sebagai badan peradilan yang berpusat pada Mahkamah Agung. UU ini juga menyebabkan berlakunya hukum Islam menjadi hukum yang mandiri. Hal ini ditegaskan lagi saat keluarnya UU No. 14 tahun 1989 tentang penetapan Peradilan Agama. Kemenangan umat Islam Indonesia semakin terasa saat adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 yang berisi pengakuan yang sah terhadap aturan-aturan dan nilai yang terkandung dalam hukum Islam sebagai hukum materil yang berlaku dalam Peradilan Agama. Kumpulan hukum Islam ialah hukum fikih Indonesia yang disusun dengan mempertimbangkan kondisi keperluan hukum umat Islam yang ada di Indonesia. Semenjak itu KHI telah diputuskan sebagai hukum

positif yang harus ditaati oleh semua bangsa Indonesia yang memeluk agama Islam.<sup>169</sup>

Pada tahun 2005, sebuah kelompok bernama CLD-KHI (*Counter Legal Draft*-Kompilasi Hukum Islam) tiba-tiba menyodorkan proposal tandingan untuk kumpulan Hukum Islam. Pelopor dari inisiatif tersebut ialah Marzuki Wahid dan Ahmad Suaedy, yang berasal dari Wahid Institute serta merupakan bagian dari Lakpesdam dan Lkis, Siti Musdah Mulia, yang bekerja sebagai pembuat kebijakan-kebijakan di Kementerian Agama; dan aktifis JIL Abdul Moqsith Ghazali yang mengajar di Universitas Paramadina. Kelompok tersebut mengajukan sejumlah rancangan di antaranya adalah membuka kemungkinan pernikahan beda agama, penghapusan poligami, dan pendefinisian ulang perkawinan sebagai kesepakatan kedua pihak berdasarkan perjanjian dan bukan permufakatan keagamaan dan lainnya. Namun Menteri Agama melarang proposal tersebut.<sup>170</sup>

Meskipun kondisi di atas sesungguhnya bukan sekedar menggambarkan hubungan pasang surut antara Islam dan negara, tetapi ditambah lagi perbedaan pandangan di kalangan umat Islam sendiri ada kelompok yang menentang hukum Islam diberlakukan secara nasional.

---

<sup>169</sup> Meskipun belakangan lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasa 1 ayat (5) menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian tidak dapat memositifkan Kompilasi Hukum Islam melalui produk hukum Peraturan Pemerintah, karena ketentuan Peraturan Pemerintah adalah untuk menjalankan undang-undang, sedangkan undang-undangnya belum ada.

<sup>170</sup> Carool Kersten, *Berebut wacana: Pergulatan Wacana Umat Islam Indonesia Era Reformasi*, (Bandung: Mizan, 2018), hlm. 237-241.

Namun penerapan hukum syariah secara nasional tetap berkesinambungan sejak masa pra kemerdekaan hingga sekarang, baik melalui jalur infrastruktur politik maupun suprastruktur politik. Terutama pada masa reformasi, perjuangan kaum muslim mendapatkan hasil gemilang sehingga hukum syariah semakin menguat dan melebur ke berbagai bidang. Banyak UU yang lahir mengikuti ketentuan syariah, meskipun tidak untuk memperkuat ekonomi atau politik semata. Namun pemerintah memerhatikan dampaknya terhadap masyarakat, mendengarkan pendapat-pendapat, rasa serta nilai mereka.

### **C. KONSEP PENERAPAN HUKUM ISLAM**

#### **1. Konsep *Maqashid Syariah***

*Maqashid al-syariah* mencakup dua kosa kata, yaitu kata *maqasid* dan *al-syariah*. Secara bahasa *maqasid* merupakan tujuan, dan *al-syariah* artinya jalan ke sumber air atau sumber kehidupan.<sup>171</sup> Sedangkan secara istilah, *al-syariah* merupakan aturan hukum yang ditentukan oleh Allah sebagai petunjuk bagi hamba-Nya yang terdapat dalam Alquran dan al-Sunnah.<sup>172</sup> Jadi *maqashid al-Syariah* merupakan tujuan yang dikehendaki *syara'* dan rahasia-rahasia yang ditentukan oleh Allah pada seluruh hukum. Tujuan dari dikehendaki *syara'* ialah menciptakan suatu hal yang baik dan menghindari hal yang buruk untuk menggapai kemaslahatan

---

<sup>171</sup>Fazlurrahman, *Islam*, (Bandung: Penerbit Pustaka, 1984), hlm.140.

<sup>172</sup> Ahmad al-Raisani, *Muhadarah Dar al-Salam Fi Maqasid al-Syariah*, (Dar al-Salam, Rabat, 2009), hlm. 8.

dalam rangka menjaga tujuan *syara'*.<sup>173</sup> Dari sini dapat dilihat bahwa konsep *maqasid* syariah sangat terkait erat dengan konsep *maslahah* karena dai bidang substansinya adalah sebah kemaslahatan.<sup>174</sup> Para ulama ushul fikih lainnya juga setuju bahwa seluruh hukum itu ada memiliki kemaslahatan bagi hamba-Nya, yaitu kemaslahatan duniawi dan *ukhrawi*.<sup>175</sup>

Pada sisi etimologis, kata *maslahah* merupakan bentuk masdar dari kata *salaha* yang artinya kepentingan (manfa'ah), sedangkan antonimnya ialah kerusakan (*mafsadah*).<sup>176</sup> Masdar dari kata *wazan maf'alah* artinya adalah sesuatu yang mempunyai berbagai manfaat, sehingga *maslahah* berarti manfaat atau merupakan pekerjaan yang memiliki manfaat.<sup>177</sup>

Ulama *ushul* mengartikannya berbeda-beda, tetapi perbedaan itu tidak begitu bermakan. Seluruh definisi tersebut merujuk pada satu makna dengan tujuan mewujudkan kebaikan dan tidak menerima penderitaan. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan oleh Imam Al-Gazali, yakni *maslahah* merupakan sebuah pernyataan untuk mendapat suatu manfaat (*jalb manfa'ah*) atau tidak menerima suatu kerusakan (*daf'u*

---

<sup>173</sup>Allal Al- Fasi, *Maqashid As-Syariah wa Makarimuha*, (Mesir: Dar Al-Ma'arif, 1971), hlm. 51.

<sup>174</sup>Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid al-Syariah Menurut al-Syatibi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 69.

<sup>175</sup>Abdul Azis Dahlan, dkk, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Cet. 6. (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2003), hlm. 1108.

<sup>176</sup>Ibn Manzur, *Lisan al-'Arabi*, Vol. V, (Kairo: Dar al-Hadith, 2003), hlm. 347; Muhammad Sayyid Ramadan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi Syari'at al-Islamiyyah*, (Beirut: Muassasah al-Risalah, 2001), hlm. 27.

<sup>177</sup> Abdul Azis Dahlan, dkk, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Cet. VI, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2003), hlm. 1143.



*mudharrah*).<sup>178</sup> Kemudian, al-Buti mendefinisikan *maslahah* adalah hal yang memiliki daya guna (manfa'ah) yang didapatkan dari melaksanakan kegunaan semacam menghasilkan kenikmatan, atau diperoleh dengan cara menjaga dan mebolak kerusakan seperti memusnahkan rasa sakit.<sup>179</sup>

Awalnya *maslahah* hanya dikenal sebagai suatu konsep atau spirit suatu hukum. Hal tersebut tampak dari masa Rasul, Sahabat dan Tabi'in. Pada masa Rasul, semua hukum *syar'i* bisa dibilang memiliki *maslahah*. Hal ini bisa dijelaskan dari *nash al-syar'i* yang didalamnya memaparkan kasus-kasus hukum serta alasannya ('*illat*). Q.S.*an-Nisa*:107 menjelaskan bahwa Allah menegaskan misi Rasul itu sebagai rahmat untuk seluruh alam (*rahmatan lil'alam*). Dengan demikian, sesungguhnya tujuan disahkannya suatu hukum adalah untuk merealisasikan *maslahah*. Penalaran induktif juga dapat dimengerti misalnya, perintah shalat (Q.S. *al-Ankabut*: 45) yaitu untuk mencegah keji dan munkar, perintah puasa (Q.S. *al-Baqarah*:183) agar membuat manusia bertaqwa, perintah zakat (Q.S.*at-Taubah*:102) agar diri dan harta menjadi suci, perintah haji (Q.S. *al-Hajj*: 27-28) untuk memperoleh sejumlah faedah yang dan lain-lain.<sup>180</sup> Selanjutnya, Imam al-Syatibi membuat kesimpulan bahwa seluruh hukum

---

<sup>178</sup>Abu Hamid al-Gazali, tt, *Al-Mustasfa min Ilm al-Ushul*, Juz I, Ttp.: Dar al-Fikr, hlm. 286.

<sup>179</sup> Muhammad Said Ramadan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi al-Shariah al-Islamiyyah*, (Beirut: Muassasah al-Risalah, 2001), hlm. 27.

<sup>180</sup> Yusuf al-Qardhawi, *Madkhal li al-Dirasat al-Syariah al-Islamiyyah*, (Kairo: Maktabah Wahbah, 2001), hlm. 58.

mempunyai alasan (*anna al-ahkam mu'allat*). Selanjutnya alasan tersebut yang dikenal dengan *'illah* atau *hikmah* merupakan bentuk masalah.<sup>181</sup>

Ketika masa sahabat, menurut Khallaf ada berbagai kebijakan yang diciptakan oleh Khulafa' al-Rasyidin, contohnya yang dibuat oleh Abu Bakar, yakni saat ia menetapkan untuk mengumpulkan Qur'an menjadi satu mushaf. Kemudian saat ia menentang orang yang tidak mau membayar zakat. Selanjutnya, saat ia menyerukan Umar sebagai penggantinya untuk melanjutkan kepemimpinan umat Islam.<sup>182</sup> Pada masa Tabi'in, Umar bin Abd al-Aziz dengan para ulama setuju untuk menghimpunkan hadis-hadis dan menyusunnya dalam sebuah buku. Tidak hanya itu, mereka juga membuat buku-buku dalam disiplin ilmu hadis, contohnya ilmu *Jarh wa Ta'dil*, ilmu *Dirayah wa Riwayah*.<sup>183</sup> Selanjutnya, pada masa *Fuqaha' mazhab*, masalah digunakan dengan mensistematiskannya menjadi sebuah prosedur penemuan hukum (*istinbat al-ahkam*). Kemudian masalah berkembang menjadi sebuah prosedur analisis hukum, yang kebanyakan digunakan dalam kasus-kasus baru yang tidak dijelaskan dalam *nash-nash syar'i*. Menurut Wahbah Az-Zuhaili,<sup>184</sup> bahwa jumbuh ulama mengelompokkan *al-maslahah* dalam 3 bagian. Yakni *maslahah* yang dilegalkan oleh *syara'* atau disebut dengan *maslahah mu'tabarah*. Masalah bentuk ini dapat dijadikan hujjah sebagai

---

<sup>181</sup> Abu Ishaq al-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam*, Juz 2, hlm. 2.

<sup>182</sup> Abd al-Wahab Khallaf, 2003, *Ushul al-Fiqh*, Kairo: Dar al-Hadith, hlm. 95.

<sup>183</sup> Muhammad Said Ramadan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi al-Syariah al-Islamiyyah*, hlm. 362.

<sup>184</sup> Wahbah al-Zuhaili, 2001, *Ushul al-Fiqh al-Islamiy*, Damaskus: Dar al-Fikir, hlm. 775-777.

sumber hukum serta dapat dijadikan qiyas karena sifat kemaslahatannya jelas terdapat dalam Alquran dan Hadits. *Kedua, al-maslahah mulghah* yakni larangannya diungkap secara langsung dalam Alquran dan Hadits. *Ketiga, al-maslahah al-mursalah*, yakni *maslahah* yang tidak memiliki dalil *syara'* yang menyetujui ataupun yang tidak menerimanya. Menurut Al-Ghazali bahwa ada 3 ketentuan supaya *maslahah* jenis ketiga ini bisa dijadikan *hujjah pertama*, *al-maslahah* tersebut harus mempunyai sifat *al-munasib*, artinya *maslahah* yang sama dan cocok dengan tujuan *syara'* menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. *Kedua*, berada dalam tingkatan *dharurah* ataupun dalam tingkatan *hajjah*. Sedangkan yang berada dalam tingkatan *tahsiniyah* tidak dapat dijadikan *hujjah*.<sup>185</sup>

Suatu *maslahah* yang sejalan (*al-munasib*) dengan perbuatan *syara'* menurut al-Syatibi tidak wajib didukung oleh dalil khusus yang berdiri sendiri namun bisa berupa himpunan dalil yang memberikan manfaat yang pasti (*qat'i*). Dalil *kulli* yang bersifat pasti kekuatannya sama dengan satu *juz'i* (dalil tertentu) apabila dalil yang pasti tersebut mempunyai makna *kulli* (umum).<sup>186</sup> Jadi meskipun sosial berubah seiring dengan perkembangan waktu, namun hukum harus dapat menjawab tantangan tersebut, dengan tujuan yang jelas yaitu terselenggaranya kemaslahatan umat dan menghindari kerusakan. Itulah inti dari ketetapan hukum yang wajib dilaksanakan.

---

<sup>185</sup>al-Ghazali, *Ibid*, Juz 1, hlm. 286.

<sup>186</sup>Al-Syatibi, Juz 2, *Ibid*, hlm. 16

Pada era modern, gagasan kemaslahatan umum memberi peran ganda pada fikih sebagai pengawal ortodoksi dan sebagai perangkat untuk memahami realitas sosial. Artinya hukum berperan sebagai kontrol sosial dan rekayasa sosial. Supaya kemaslahatan tercapai dalam masyarakat, maka dibutuhkan peran pemerintah dalam suatu negara. Kepentingan umum suatu Negara yang menjamin kemaslahatan masyarakat dan terhindar dari seluruh kebukurukan diatur oleh kewenangan dan kebijakan para penguasa.

## **2. *Ijtihad Tathbiqi* dalam Fikih *Siyasah***

Untuk menjamin terselenggaranya kemaslahatan umat diperlukan sistem pemerintahan. Dalam konsep politik Islam atau yang dikenal dengan *siyasah*<sup>187</sup> *syar'iyah*<sup>188</sup> adalah ranah yang disediakan Allah untuk mengatur dan menjamin kepentingan rakyat melalui kekuasaan atau negara. Upaya memastikan berjalannya proses itu, maka manusia diperintahkan menggunakan akalinya dengan penuh kesadaran dan kehati-hatian dalam mencari solusi atas berbagai persoalan kehidupan, melalui instrumen *ijtihad*.

Dari segi etimologis, *Ijtihad* memiliki arti *al-jahd* dan *al-juhd*, yakni *al-thaqah* yang artinya kuasa, tenaga dan daya. Sedangkan dari segi

---

<sup>187</sup> *Siyasah* adalah bentuk noun atau *masdar* dari kata *saasa-yasuusu-siyasatan* yang berarti mengurus, memimpin, memperbaiki, dan mengatur. Lihat: Ibn Mandzur, *Lisanul Arab*, Jilid VI (Beirut: Dar al-Fikr, 1990), hlm. 107.

<sup>188</sup> *Syar'iyah* bermakna perundangan atau *syariat*. Jadi *siyasah syariyah* sebagaimana dibatasi oleh para ahli fiqh dalam beberapa definisi mereka, bermakna sesuatu yang membawa atau mendekatkan manusia kepada kebaikan dan menjauhkannya dari keburukan, walaupun tidak berdasarkan wahyu atau hadits. Lihat: Ibnul Jauzi, *A'lam al-muwaqqi'in*, (Beirut: Dar al-Jil), hlm. 751.

terminologis, *ijtihad* artinya usaha maksimal seorang *mujtahid* dalam mendapatkan ketetapan hukum yang bersifat *dhanny*.<sup>189</sup> *Ijtihad* dikelompokkan oleh Muhammad Abu Zahrah dalam bukunya *Ushul Fikih* kepada dua bagian, yaitu *ijtihad istinbathi* dan *ijtihad tathbiqi*. Hal ini terlihat ketika beliau mendefinisikan *ijtihad* yaitu “pengerahan segenap kemampuan baik untuk menyimpulkan hukum maupun untuk menerapkannya”.<sup>190</sup> *Ijtihad istinbathi* adalah kegiatan *ijtihad* yang berusaha menggali dan menemukan hukum dari dalil-dalil yang telah ditentukan. *Ijtihad tathbiqi*, yaitu kegiatan *ijtihad* untuk menerapkan hukum hasil dari temuan imam *mujahid* terdahulu. Dalam hal ini pemerintah sesuai fungsinya, diberi kewenangan untuk menerapkan hukum menjadi sebuah perundang-undangan.

Penerapan hukum dalam sebuah negara bukanlah wewenang para *mujtahid intinbathi*, namun merupakan wewenang penguasa dalam suatu pemerintahan, sehingga pemerintah dapat dikatakan sebagai *mujtahid tathbiqi*. Hal ini sejalan dengan pendapat al-Mawardi, bahwa pemerintah memiliki dua fungsi, *pertama* adalah posisinya sebagai pengganti Nabi dalam mengurus urusan agama, dan yang *kedua* sebagai pengatur urusan dunia.<sup>191</sup> Imam wajib memberikan perlindungan dan mengatur kepentingan rakyat dengan tanggung jawab. Indikator peran kepala

---

<sup>189</sup>Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 160.

<sup>190</sup>Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, (ttp: Dar al-Fikr al-Arabi, 1377 H/1985 M), hlm. 379.

<sup>191</sup>Abu al-Hasan Ali bin Muhammad al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthoniyah wa al-Wilayatu al-Diniyah*, Cet. 1, (Dar-ALFikr, 1960), hlm. 5.

negara terlaksana dengan baik apabila terwujudnya pemeliharaan agama, pelaksanaan hukum, keamanan negara, pelaksanaan pajak, dan lainnya.<sup>192</sup>

Memelihara agama dan mengatur negara adalah dua macam kegiatan yang berbeda, memiliki hubungan simbiotis dikarenakan agama akan berkembang apabila adanya Negara, dan sebaliknya negara membutuhkan agama untuk dijadikan dasar etika dan moral. Agama memiliki kedudukan pusat sebagai sumber legitimasi atas realitas politik. Gabungan realitas politik dengan idealitas politik harus sesuai dengan syariat agama dan agama dijadikan sebagai alat penilaian kepatuhan politik.

Negara bukan hanya mengadaptasi ketentuan hukum Islam yang permanen, tetapi juga melengkapi apa yang tidak ada dalam hukum Islam. Jadi, Negara mengintruksikan masyarakat untuk mengadaptasi komponen-komponen tetap hukum Islam dan Negara juga melengkapi komponen-komponen yang berkembang yang tidak disebutkan dalam

---

<sup>192</sup> Mawardi menyebutkan sepuluh kepentingan rakyat antara lain memelihara agama; melaksanakan hukum di antara rakyatnya dan menyelesaikan perkara yang terjadi agar tidak ada yang menganiaya dan teraniaya; memelihara keamanan; menegakkan hudud; membentuk tentara yang tangguh untuk membentengi negara dari serangan musuh; melakukan jihad terhadap orang yang menolak ajaran Islam setelah diajak; memungut harta sedekah dan pajak dari orang-orang yang wajib membayarnya; penyaluran harta dari pajak negara kepada yang berhak; mengangkat pejabat-pejabat yang terpercaya dan mengangkat orang-orang yang kompeten untuk membantunya dalam menunaikan amanah dan wewenang ia pegang; melakukan inspeksi atas pekerjaan para pembantunya dan meneliti jalannya proyek, sehingga ia dapat melakukan kebijakan politik umat Islam dengan baik dan menjaga agama serta negara. Lihat Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, *Ibid*, hlm. 15-16.

hukum Islam dengan disesuaikan pada keadaan.<sup>193</sup> Studi ini memperhatikan kebijakan kepala negara khususnya pada pemerintah SBY dalam menjalankan pembangunan hukum nasional, yakni : *pertama*, membangun sebuah hukum yang berpokok pada pembuatan, melengkapi pembaruan materi-materi hukum yang sesuai dengan keadaan. *Kedua*, melaksanakan ketetapan hukum yang ada dan menegaskan fungsi dari lembaga dan membina penegak hukum untuk dilihat apakah tujuannya dan sudah melaksanakan hukum atau belum.

### 3. Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum

Berawal dari kegelisahan Philipe Nonet dan Selznick, bahwa hukum yang ada di Amerika Serikat waktu itu, ternyata tidak cukup mengatasi masalah-masalah sosial yang melanda sekitar tahun 1950-an. Padahal, hukum dituntut untuk bisa memberikan solusi atas persoalan yang ada. Selama hukum dipahami sebagai aturan-aturan yang kaku dan menekankan aspek *the legal system*, maka hukum itu akan berada dalam ruang hampa. Lalu Nonet dan Selznick mencoba memasukkan unsur-unsur dan pengaruh ilmu sosial ke dalam ilmu hukum. Dengan demikian

---

<sup>193</sup>Ruang kosong bukanlah cermin dari kekurangan atau cacatnya hukum Islam, juga bukan bentuk pengabaian terhadap sejumlah hal dan kejadian yang ada. Sebaliknya, ruang kosong mencerminkan kekomprehensifan bentuk hukum Islam dan kemampuannya dalam mengikuti perkembangan zaman. Syariah tidak meninggalkan ruang kosong yang mencerminkan pengabaian ataupun kekurangan. Syariah menciptakan ruang kosong dengan memberikan arahan hukum primer bagi setiap kejadian, di sisi lain ia memberikan wewenang kepada kepala negara untuk memberi arahan hukum sekunder sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada. Contohnya aktivitas menggarap tanah yang dilakukan oleh seorang individu pada dasarnya merupakan aktivitas yang legal. Namun kepala negara berhak untuk melarang aktivitas tersebut sesuai dengan tuntutan zaman dan keadaan. Baca: Muhammad Baqir Ash-Shadr, *Buku Induk Ekonomi Islam Iqtishaduna*, Penerjemah: Yudi, Cet. 1, (Jakarta: Zahra, 2008), hlm. 485.

hukum tidak hanya mengandung unsur pemaksaan dan penindasan semata. Dengan membuat klasifikasi hukum kepada tiga bagian, yakni hukum sebagai pelayan kekuasaan (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif).<sup>194</sup>

Hukum responsif sebagai agenda reformasi yang merupakan suatu tahapan evolusi yang “lebih tinggi” dibandingkan dengan hukum otonom dan hukum represif. Hukum responsif melahirkan kompetensi kelembagaan yang besar dalam upaya mencapai keadilan substantif. Bukan keadilan prosedural seperti yang dilakukan oleh hukum otonom. Dan perbedaan yang paling fundamental antara hukum represif dan hukum responsif adalah pada “politik kekuasaan”, konflik keras dan akomodasi kepentingan-kepentingan tertentu dari “politik tingkat tinggi” suatu upaya yang disertai nalar untuk mewujudkan suatu cita-cita masyarakat politik.<sup>195</sup> Selanjutnya ide Nonet dan Selznick di atas diadopsi oleh Prof. Moh. Mahfud MD., yang mana konsep hukum tersebut lebih disederhanakan dan disesuaikan dengan pola ke-Indonesiaan, yaitu hukum ortodoks dan hukum responsif.

---

<sup>194</sup>Philippe Nonet dan Philip Selznick, , *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper Colophon Books, 1978), hlm. 13-15.

<sup>195</sup>Philippe Nonet dan Philip Selznick, , *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper Colophon Books, 1978), hlm. 115-118.



Pemerintah Indonesia melaksanakan dua langkah kegiatan untuk mengimplementasikan kebijakan penanganan Negara secara nasional, antara lain: *pertama*, membangun sebuah hukum yang berfokus pada pembuatan, melengkapi pembaruan materi-materi hukum yang sesuai dengan keadaan. *Kedua*, melaksanakan ketetapan hukum yang ada dan menegaskan fungsi dari lembaga dan membina penegak hukum untuk dilihat tujuannya dan apakah sudah melaksanakan hukum atau belum.<sup>196</sup> Cara dari membangun hukum tersebut akan berdampak pada ciri khas produk suatu hukum yang disebut pembangunan hukum ortodoks dan pembangunan hukum responsif.

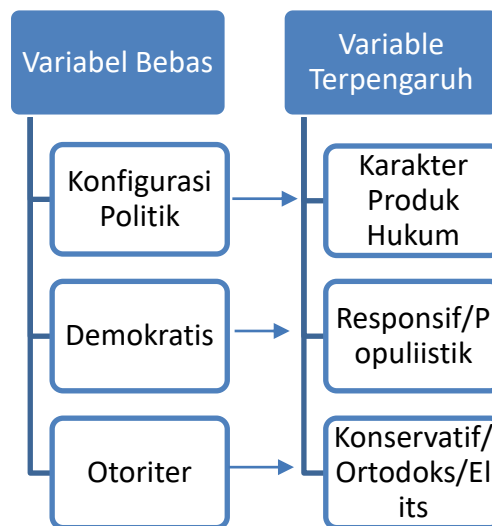
Asumsi dasar yang menunjukkan bahwa hukum merupakan produk politik maka politiklah yang akan menetapkan suatu hukum sehingga penelitian ini memposisikan politik sebagai variabel bebas, sedangkan hukum sebagai variabel terpengaruh. Pernyataan hipotesis yang lebih khusus akan menghasilkan ciri khas produk hukum tertentu dalam Negara. Apabila sebuah Negara memiliki konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks. Kemudian perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya berdampak pada perubahan ciri khas produk hukum. Pernyataan hipotesis tersebut dapat disajikan dalam ragaan berikut ini.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*,(Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 9.

<sup>197</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*,(Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 15.

TABEL 4: Konfigurasi Politik: Variabel Bebas dan Variabel  
Terpengaruh



Teori Prof. Moh. Mahfud MD. ini, menjelaskan bahwa konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar jumlah mayoritas wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil

rakyat di dalam konfigurasi politik demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.<sup>198</sup>

Kemudian konfigurasi politik otoriter didefinisikan sebagai susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi itu ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.<sup>199</sup>

Indikator digunakan adalah dengan melihat tiga pilar peran yaitu partai politik dan badan perwakilan rakyat, kebebasan pers dan peran eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat (legislatif) aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan, dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya.<sup>200</sup>

#### GAMBAR 4: Konfigurasi Politik: Demokratis dan Otoriter

---

<sup>198</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1996) hlm. 24.

<sup>199</sup>Moh. Mahfud MD, *Ibid*, hlm. 25.

<sup>200</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 25.

## Konfigurasi Politik

	
<p><u>Indikatornya adalah dengan melihat 3 pilar peran yaitu:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: blue;">+</span> Peran partai politik di badan perwakilan rakyat aktif berperan</li> <li><span style="color: blue;">+</span> Kebebasan pers relatif bebas</li> <li><span style="color: blue;">-</span> peran eksekutif (pemerintah) tidak dominan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: red;">-</span> partai politik di lembaga perwakilan rakyat (legislatif) tidak berperan menentukan hukum negara atau politik nasional.</li> <li><span style="color: red;">-</span> Kehidupan pers dibredel</li> <li><span style="color: red;">+</span> peranan lembaga eksekutif (pemerintah) sangat dominan, tidak tunduk pada kemauan-kemauan rakyat</li> </ul>

Suatu produk hukum dibagi menjadi 2 ciri khas, yakni produk hukum *responsif/populistik* dan produk hukum *konservatif/ ortodoks/elitis*. Produk hukum *responsif* merupakan produk hukum yang merefleksikan keadilan dan pemenuhan harapan masyarakat.

Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Sedangkan produk hukum *ortodoks* didefinisikan sebagai hukum yang berisi visi sosial dan politik yang lebih merefleksikan kehendak pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yaitu sebagai alat pengimplementasian ideologi dan program kerja. Sebaliknya, hukum ortodoks tidak terlalu terbuka kepada desakan-desakan golongan ataupun individu, artinya dalam hal ini peran masyarakat sangat kecil.

Produk hukum responsif, pada proses pembuatannya bersifat partisipatif, yaitu mengajak sejumlah partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu yang berada dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang bercirikan ortodoks bersifat sentralistik atau bisa dikatakan dipengaruhi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Dilihat dari fungsinya, maka hukum responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Hukum ortodoks bersifat positivis instrumentalis dimana bercondong pada visi sosial dan politik pemegang kekuasaan. Produk hukum responsif pada umumnya hanya memunculkan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat pengertian sendiri melalui sejumlah peraturan pelaksanaan dan peluang yang sedikit dan untuk hal yang bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang bercirikan ortodoks memungkinkan pemerintah untuk membentuk sejumlah ketentuan atau peraturan lanjutan yang didasari oleh kemauan sepihak dari pemerintah dan dapat membahas hal yang berada di luar teknis. Dengan demikian, produk hukum yang berciri khas responsif pada umumnya memuat berbagai hal yang cukup rinci dan penting sehingga tidak memungkinkan pemerintah menafsirkan sebuah tafsiran produk hukum dengan sendirinya.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup>Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 26.

GAMBAR 5: Karakter Produk Hukum: Responsif dan Ortodoks

Karakter Produk Hukum	Responsif	Ortodoks
<b>Proses Pembuatan Hukum</b>	<u>Partisipatif</u> , yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat.	<u>Sentralistik</u> dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.
<b>Sifat fungsi hukum</b>	<u>Aspiratif</u> : memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat.	<u>positivis instrumentalis</u> : Refleksi atas visi sosial dan politik pemegang kekuasaan.
<b>Penafsiran atas sebuah produk hukum</b>	<u>Sedikit peluang</u> bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.	<u>memberi peluang luas</u> kepada pemerintah untuk membuat berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.

#### 4. Keberlakuan Hukum Islam: Norma Eksis dan Norma Non Eksis

##### Teori Konsistensi Pemerintah terhadap Keberlakuan Hukum

Hancurnya moralitas dalam kasus hukum yang berlaku sampai saat ini sesama penyelenggara negara merupakan suatu bahaya besar yang dapat mengintimidasi penegakan hukum sehingga hukum masuk dalam penyelewengan kekuasaan yang termuat dalam *political corruption*, yaitu sebuah penyalahgunaan kekuasaan demi keuntungan pribadi dan golongan. Contohnya, keputusan yang dibuat hakim terhadap tersangka Minah (55 tahun) yang dijatuhi hukuman 1 bulan 15 hari penjara dengan masa percobaan 3 bulan atas dakwaan pencurian 3 buah kakao di perkebunan milik PT Rumpun Sari Antan (RSA), Banyumas. Contoh lainnya adalah hukuman yang diberikan kepada Basar dan Kolil atas kasus mencuri sebutir semangka seharga Rp. 5000. Contoh kasus lainnya

adalah ketika PT Banten menuntut Prita Mulyasari mengganti kerugian material dan immaterial kepada RS Omni sebesar Rp. 204 juta atas dasar dakwaan pencemaran nama baik tentang pelayanan buruk yang dibuat oleh Prita Mulyasari melalui surat elektronik.<sup>202</sup>

Begitu juga dengan proses peradilan yang dialami dua janda pahlawan, nenek Soetarti dan nenek Roesmini di Pengadilan Negeri Jakarta Timur misalnya, dengan dakwaan merebut tanah orang lain dan menempati rumah milik negara milik Perum Pegadaian, menjadi potret sebuah paradoks mengenai buruknya birokrasi penegak hukum membangun citra keadilan yang dianggap tidak mengetahui cara kerja hukum sehingga tertindas kekuasaan dominan. Karena desakan masyarakat perkara tersebut tidak jelas bagaimana ujung berakhirnya karena adanya campur tangan politik “maaf-memaafkan”.<sup>203</sup>

Contoh-contoh kasus hukum di atas kemudian memunculkan pengaruh sosial yang berarti pada masyarakat dan membuat hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap huku dan pengadilan. Seharusnya pengadilan adalah badan yang paling berperan untuk membuat suatu keadilan yang menyangkut hukum dan moral justru tidak memberikan keadilan dan kepastian hukum. Contoh kasusnya adalah kasus yang dialami oleh Amir Mahmud yang merupakan seorang sopir di BNN, ia memiliki sebuah pil ekstasi malah dijatuhi hukuman penjara selama 4 tahun oleh Pengadilan Jakarta Barat, sedangkan kasus lain yaitu kasus

---

<sup>202</sup>Muh Khamdan, *Negosiasi Hukum dan Politik*, Cetaka I: Desember 2010, (Kudus: Parist, 2010), hlm. 1.

<sup>203</sup>Muh Khamdan, *Ibid*, hlm. 46.

jaksa Ester dan dara yang memiliki 343 butir ekstasi hanya dijatuhi hukuman selama 1 tahun penjara.<sup>204</sup>

Hukum adalah suatu positivasi nilai moral yang berhubungan dengan kebenaran, keadilan, kesamaan derajat, kebebasan, tanggung jawab, dan hati nurani manusia. Hukum diciptakan untuk dijalankan. “Hukum yang tidak pernah dijalankan, pada hakekatnya telah berhenti menjadi hukum,” demikian pendapat Scholten. Roscoe Pound, membuat pembedaan yang kemudian menjadi sangat terkenal di dalam ilmu hukum, yaitu antara *law in the books and law in action*. Pembedaan ini mencakup persoalan-persoalan antara lain: (1) Apakah hukum di dalam bentuk peraturan yang telah diundangkan itu mengungkapkan pola tingkah laku sosial yang ada pada waktu itu; (2) Apakah yang dikatakan oleh pengadilan itu sama yang dilakukan olehnya; (3) Apakah tujuan yang secara tegas dikehendaki oleh suatu peraturan itu sama dengan efek peraturan dalam kenyataannya.<sup>205</sup>

Hukum sebagai suatu fenomena yang harus dijalankan di dalam masyarakat. Robert B. Seidmen mengajukan tiga komponen inti yang mendukung bekerjanya hukum dalam masyarakat yaitu lembaga pembuat peraturan, lembaga penerap peraturan dan pemegang peran itu sendiri.<sup>206</sup> Dalam hal penerapan, hukum bukan merupakan sebuah hasil karya

---

<sup>204</sup>Muh Khamdan, *Ibid*, hlm. 2.

<sup>205</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 69-71.

<sup>206</sup>Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 183.



pabrik, yang dapat langsung bekerja.<sup>207</sup> Keberlakuan hukum (*law applying*) merupakan bagian untuk pewujudan yang dikenal juga dengan kekuasaan hukum (*the power of law*).<sup>208</sup> Dalam struktur kenegaraan modern, tugas penegakan hukum itu dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan birokrasi hukum, sehingga sering disebut juga birokrasi penegakan hukum.<sup>209</sup>

Pertama-tama yang harus dilakukan terhadap hukum yang telah disahkan oleh dewan legislatif, adalah dengan membuat turunan pelaksanaan. Dari sanalah kewewenangan pemerintah dalam mewujudkan kekuasaan hukum. Bila terjadi hambatan atau kemandegan pelaksanaan hukum, besar kemungkinan karena tidak berfungsinya kekuasaan penegakan hukum di level pertama, yaitu membuat peraturan pelaksanaan.

Di tahap berikutnya barulah tugas lembaga negara dari penegak hukum dalam menjalankan isi hukum. Harus disadari betul bahwa hukum tidak dapat berlaku efektif apabila aparat penegak hukum yang terdiri dari atas pengadilan, kepolisian, kejaksaan, lembaga-lembaga lain semacam Satpol PP, bersama rakyat belum terjalin pemahaman yang sama mengenai isi hukum.

Negara yang demokratis harus memiliki lembaga Negara yang berperan sama kuat dan saling mengendalikan hubungan *checks and*

---

<sup>207</sup>Satjipto Rahardjo, *Ibid*, hlm. 69.

<sup>208</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konpres, 2012), hlm. 96.

<sup>209</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum*, Cetakan Ketujuh, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 181

*balances*, jika tidak maka kemampuannya tidak akan efektif.<sup>210</sup> Pada akhirnya kita sadari betul bahwa dalam kenyataan, bukan hanya pembuatan hukum ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya, maka keberlakuannya pun demikian pula. Karena jabatan di pemerintahan adalah jabatan politik, naik dan duduk dengan kendaraan partai politik.

Tahap berikutnya adalah melibatkan peran masyarakat menjalankan hukum. Menurut Satjipto, masyarakat merupakan bagian dari administrasi penegakan hukum.<sup>211</sup> Jurgen Habermas menuliskan bahwa masyarakat sanggup mengontrol diri dan merealisasikan diri sendiri secara demokratis, yang warga-warganya memegang takdir politik mereka di tangannya sendiri.<sup>212</sup> Ini menunjukkan bahwa masyarakat yang demokratis adalah masyarakat yang memiliki kekuatan untuk mengambil perannya masing-masing termasuk sebagai penegak hukum. Manakala pemerintah dan lembaga penegak hukum turut memfungsikan kedudukan

---

<sup>210</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Depok, Rajawali Pers, 2018), hlm. 402.

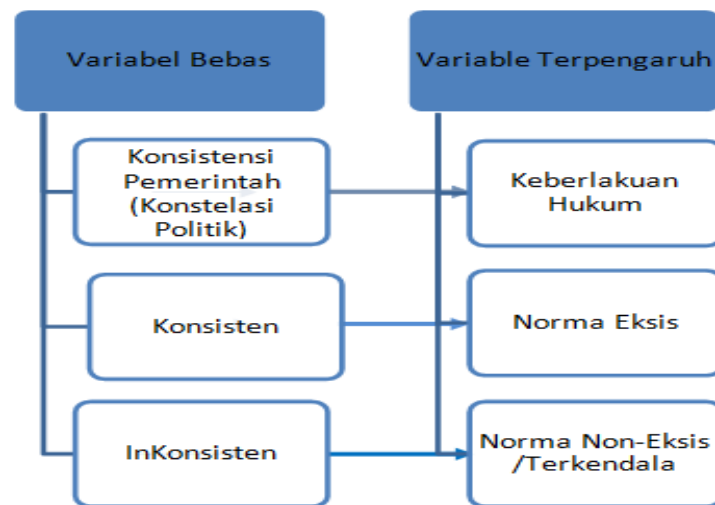
<sup>211</sup>Pendekatan administrasi tersebut beberapa dekade terakhir ini didukung oleh penggunaan analisis sistem dan pendekatan sistem atau ancangan sistem. Baca: Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum*, hlm. 183.

<sup>212</sup>Sebelum masyarakat dapat mengintervensi secara efektif arahnya sendiri, pertama-tama ia harus mengembangkan sebuah subsistem yang mengkhususkan diri untuk memproduksi keputusan-keputusan mengikat secara kolektif. Negara administratif, yang dibentuk oleh hukum positif, dapat dilihat sebagai produk spesialisasi fungsional yang demikian. Kedua, pengendalian diri masyarakat mengasumsikan sebuah diri yang terdefinisikan dengan baik di dalam ukuran yang tepat. Ketiga, penentuan diri secara demokratis hanya terjadi jika polulasi sebuah negara ditransformasikan menjadi sebuah bangsa yang warga-warganya memegang takdir politik mereka di tangannya sendiri. Baca: Jurgen Habermas, *Konstelasi Paska-Bangsa: Esai-Esai Politik*, Judul Asli: *Post-National Constellations: Political Essays*, Terjemahan Max Pensky dari Naskah Berbahasa Jerman: *“Die Postnationale Konstellation: Politische Essays”*, Penerjemah: Yudi Santoso, (Bantul: Kreasi Wacana, 2018), hlm. 102-107.

masyarakat menjaga stabilitas nasional, maka akan tercipta keharmonisan. Yakni keharmonisan antara rakyat dan negara.

Keberlakuan hukum dalam yang dilihat dalam penelitian ini adalah norma tunggal pada setiap undang-undang yang telah diciptakan oleh dewan legislatif. Teori ini akan menilai bahwa keberlakuan hukum yang telah diciptakan oleh DPR, akan disimpulkan bahwa norma tersebut “eksis” (diberlakukan) dan “non-eksis” (tidak dapat diberlakukan). Anggapan dasar tentang keberlakuan hukum sebagai produk politik, menggambarkan konsistensi pemerintah dalam konstelasi politiknya yang turut menentukan keberlakuan hukumnya, maka studi ini menempatkan politik sebagai variabel bebas dan keberlakuan hukum sebagai variabel terpengaruh. Hipotesis atau dugaan yang lebih rinci dapat dinyatakan bahwa konstelasi politik akan menentukan kondisi keberlakuan hukum tertentu di dalam sebuah Negara. Di dalam pemerintahan yang konstelasi politiknya konsisten terhadap amanah undang-undang, maka produk hukum yang telah diciptakan dapat diberlakukan secara eksis, sedangkan pada pemerintahan yang konstelasi politiknya tidak konsisten terhadap amanah undang-undang, maka keberlakuan hukumnya terkendala (*non-eksis*). Pernyataan hipotesis tersebut dapat disajikan dalam ragaan berikut ini:

TABEL 5: Keberlakuan Hukum: Variabel Bebas dan Variabel Terpengaruh



Dalam teori ini, dijelaskan bahwa konsistensi pemerintah yang tergambar dalam konstelasi politiknya dalam menjalankan amanah undang-undang, yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konstelasi politik yang konsisten dan konstelasi politik inkonsisten. Konstelasi politik yang konsisten adalah susunan sistem politik pemerintah yang konsekuen dalam menjalankan kebijakan pelaksanaan atau pemberlakuan sebuah hukum yang menunjukkan berperan aktifnya tiga komponen: yaitu *pertama*, komponen kekuasaan eksekutif (pemerintah) yang terdiri dari kementerian terkait; *Kedua*, komponen penegak hukum yang terdiri dari peradilan, dan kepolisian, serta kejaksaan; *Ketiga*, organ atau lembaga masyarakat terkait.

Konstelasi politik tersebut ditandai dengan: *pertama*, bekerjanya organ pemerintah dalam mewujudkan ketentuan pelaksanaan dan teknis yang tertuang dalam PP, Perpres, PM, Perka; *Kedua*, berjalannya fungsi

penegak hukum dari peradilan dalam mengeksekusi pelanggaran kasus terkait; dan berfungsinya pihak kepolisian dalam menciptakan keamanan.; serta *ketiga*, berperannya organ atau lembaga masyarakat terkait dalam pemberlakuan undang-undang tersebut.

Dari ketiga komponen tersebut tidak harus ketiganya berperan dominan (paling tidak untuk kondisi saat ini), minimal dua komponen lainnya harus berperan lebih dominan. Sebab dari ketiga komponen tersebut, maka yang paling sulit adalah menilai maksimalnya peran penegak hukum (terutama pengadilan)<sup>213</sup> seperti yang telah digambarkan pada beberapa kasus di atas. Bila ketiganya diwajibkan berfungsi secara maksimal, maka pemerintahan kita tentulah saat ini tidak/belum dapat dikatakan eksis dalam penegakan hukumnya.

Sedangkan konstelasi politik inkonsisten adalah susunan sistem politik yang tidak konsekuen dalam menjalankan kebijakan pelaksanaan atau pemberlakuan sebuah hukum, baik unsur pemerintah, penegak hukum serta organ atau lembaga masyarakat terkait. Konstelasi itu ditandai oleh: *pertama*, tidak akurnya pemerintah dari kementerian dan lembaga negara terkait dalam mewujudkan amanah undang-undang,

---

<sup>213</sup> Justice Rose E. Bird mengatakan bahwa pranata peradilan adalah klep pengaman karena tanpa klep pengaman ini, tiada masyarakat demokratis yang akan mampu bertahan. Namun secara sosiologi, kalimat itu masih perlu ditambahkan, bahwa pengadilan bukan satu-satunya klep pengaman yang ada dalam masyarakat. bahkan jika pengadilan ditinjau dari aspek lain yang non-hukum, maka sinisme yang cukup keras pun dapat muncul dalam wujud anekdot seperti yang dikemukakan oleh Ambrose Bierce: "*Litigation is a machine wicch you go into as a pig and come out as a sausage.*" (Pengadilan adalah sebuah mesin di mana anda memasukinya masih berbentuk seekor babi yang utuh, tetapi ketika anda keluar sudah dalam bentuk sosis). Baca: Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Sosiologi Hukum Kajian Terhadap Pengadilan*, (Jakarta: Kencana, 2012) hlm. 2.

sehingga undang-undang tidak dapat diturunkan dalam sebuah peraturan di bawahnya; para elit kekuasaan memaksakan kepentingan masing-masing; Kedua, tidak terlaksananya atau tidak terjaminnya hak masyarakat di pengadilan meskipun telah lahir sebuah norma atau undang-undang; Pihak kepolisian tidak bertindak netral sebagai pengawas kebijakan; *Ketiga*, organ atau lembaga masyarakat tidak difungsikan.

GAMBAR 6: Konsistensi Pelaksanaan Hukum (Konstelasi Politik)



Indikator digunakan adalah dengan melihat tiga pilar peran yaitu eksekutif (pemerintah), penegak hukum, dan organ atau lembaga masyarakat terkait. Pada konstelasi politik yang konsisten, pemerintah berperan membuat turunan dari undang-undang seperti pelaksanaan dan teknis seperti PP, Perpres, PM, Perka; Peradilan dapat bekerja dalam mengeksekusi pelanggaran kasus terkait; Pihak kepolisian mengambil posisi dalam memberikan keamanan bagi masyarakat; organisasi atau lembaga masyarakat turut difungsikan mendukung jalannya peraturan.

Sedangkan keberlakuan hukum (*law applying*) dibedakan dalam dua kondisi yaitu norma *eksis* dan norma *non-eksis/terkendala*. Norma *eksis* adalah norma hukum yang telah diciptakan oleh dewan legislatif dapat terwujud keberlakuan hukumnya dalam masyarakat. Terwujudnya keberlakuan hukum ditandai dengan berperan aktifnya komponen penegakan hukum, yaitu eksekutif (pemerintah), aparat hukum, organ atau lembaga masyarakat. Terciptanya peraturan dan ketentuan teknis pelaksanaan yang dilahirkan para eksekutif; adanya atau peneguhan fungsi lembaga dan pembinaan dari para penegak hukum ditambah dengan peran dan fungsi masyarakat yang menjalankan hukum dalam masyarakat itu sendiri.

Norma non-eksis adalah norma hukum yang telah diciptakan oleh dewan legislatif tidak terwujud keberlakuan hukumnya dalam masyarakat. Hal tersebut ditandai dengan tidak terwujudnya peraturan dan ketentuan teknis pelaksanaan serta tidak berperan aktifnya komponen kekuasaan, yaitu pemerintah, peradilan, dan kepolisian, begitu pula masyarakat tidak difungsikan sebagai pelaku hukum.

GAMBAR 7: Keberlakuan Hukum: Norma Eksis dan Non-Eksis

Keberlakuan Hukum	Norma Eksis	Norma Non-eksis
Turunan Peraturan/ Teknis	<b>Terwujud:</b> Peraturan Teknis yang mengatur pelaksanaan hukum seperti PP, Perpres, Permen dst dapat segera diciptakan sehingga norma dapat diberlakukan di tengah-tengah masyarakat.	<b>Abstrak:</b> pemerintah dari kementerian terkait gagal atau belum dapat membuat peraturan lanjutan sebagai turunan dari Undang-Undang yang telah diciptakan oleh dewan legislatif.
Penegakan Hukum	<b>Sesuai Prosedur:</b> proses penanganan kasus-kasus terkait oleh aparat penegak hukum (hakim, polisi, jaksa, dll) menunjukkan keseriusan melaksanakan undang-undang. Aparat tidak segan untuk pro rakyat.	<b>Rusak atau cacat:</b> Refleksi atas kinerja aparat penegak hukum menunjukkan kinerja sangat buruk. Aparat selalu pro terhadap penguasa atau pemegang uang sehingga mengabaikan kebenaran.
Capaian / Target Penyelesaian di lapangan	<b>Terukur:</b> tercapainya target yang diamanatkan UU seperti target pembuatan PP, Perpres, Permen serta selesainya masalah-masalah terkait yang timbul di masyarakat sesuai batas yang ditentukan.	<b>Terkendala:</b> terlambatnya capaian/target yang diamanatkan UU seperti terkendalanya target pembuatan PP, Perpres, dst serta penyelesaian masalah-masalah terkait tidak menjadi prioritas. Hal ini disebabkan tidak akurnya komponen kekuasaan yaitu antara pemerintah, peradilan, dan kepolisian.

Indikator yang digunakan adalah wujud peraturan atau teknis pelaksanaan dengan kekuatan hukum yang mengikat. Norma hukum eksis, dapat menunjukkan wujud peraturan di bawahnya atau teknis pelaksanaannya. Pada tahapan berikutnya tentang proses penanganan kasus-kasus oleh hakim dan kepolisian yang menunjukkan kesesuaian antara tujuan hukum dengan pelaksanaannya. Hal ini ditandai dengan aparat penegak hukum yang tidak segan untuk melindungi rakyat (pro rakyat). Capaian/target amanah yang dituangkan dalam undang-undang tepat waktu. Misalnya target pembuatan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan penyelesaian masalah hukum terkait tepat waktu, sehingga undang-undang tersebut dapat hidup di masyarakat.

Sedangkan norma hukum *non-eksis* tercermin pada ketidakseriusan pemerintah atau aparat dalam menjalankan UU ini. Indikasinya



adalah tidak terwujudnya peraturan pelaksanaan, dan prosedur saling berbenturan satu sama lain. Pada tahapan proses penanganan kasus-kasus oleh hakim dan kepolisian yang menunjukkan ketidaksesuaian antara tujuan hukum dengan pelaksanaannya. Contohnya adalah aparat penegak hukum yang enggan melindungi rakyat (pro penguasa dan pemegang uang). Selanjutnya capaian/target amanah yang dituangkan dalam undang-undang tidak tepat waktu. Misalnya target pembuatan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan penyelesaian masalah hukum terkait tidak dapat diketahui kapan waktunya, sehingga undang-undang tersebut tidak dapat hidup dan berkembang di masyarakat.

### BAB III

## KONSTELASI POLITIK DAN KEBIJAKAN HUKUM ISLAM ERA REFORMASI

### A. KONSTELASI POLITIK INDONESIA ERA REFORMASI 1998-2004

#### 1. Kekuatan Politik Strategis Indonesia

Kekuatan politik tidak selamanya dipegang oleh seorang pemimpin maupun lembaga, zaman reformasi telah membuat pers sebagai alat kekuasaan yang mempengaruhi emosi masyarakat selain munculnya kembali berbagai partai. Pada periode ini pers memainkan kekuatan tersendiri sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan kekuatan politik diberi ruang mengawasi roda kehidupan secara keseluruhan.

Basis sosial (*social origin*) merupakan hal yang melatarbelakangi perubahan sistem politik dan kekuatan strategis, termasuk tokoh utama yang ada di dalamnya. Perubahan kekuatan sosial dan politik secara umum terjadi disaat negara ataupun pemerintah akan melakukan transformasi atau muncul kekuatan baru yang mampu menggeser kekuatan dominan sebelumnya.

***Pada era kemerdekaan***, kekuatan politik strategis masih bercorak tradisional. Peta kekuatan dalam periode ini, digambarkan masih bertumpu pada tokoh pemimpin kharismatik dan partai politik. Pada Pemilu I 1955, tokoh kharismatik Soekarno terpilih kembali menjadi

presiden.<sup>214</sup> Partai-partai telah bergerak sejak zaman penjajahan dan partai-partai Islam lebih mempunyai akar yang kuat di daerah-daerah pedesaan dan telah memiliki pemimpin-pemimpin dan kader-kader sampai bawah.<sup>215</sup> Partai politik diciptakan Negara untuk mempertahankan dan mengisi kemerdekaan guna memusatkan segala tindakan dan susunan persatuan rakyat.<sup>216</sup>

Kekuatan strategis pada masa ini, selain dipegang oleh pemimpin kharismatik dan Partai Politik, juga dipegang oleh kekuatan politik strategis yaitu Militer. Peran militer dalam memperjuangkan kemerdekaan sehingga pengaruhnya sangat kuat untuk menjamin keamanan nasional. Saat terjadi konflik antara kekuatan partai politik dengan militer, militer lebih dominan mendapat dukungan dari masyarakat disebabkan alasan sosiologis dan sejarah.<sup>217</sup>

---

<sup>214</sup>Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008) hlm.5.

<sup>215</sup> Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahannya*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1978), hlm. 37.

<sup>216</sup> Para pendiri negara, sadar betul akan pentingnya wadah pengorganisasian kekuatan rakyat, sehingga Panitia Persiapan Kemerdekaan membentuk partai politik. Partai politik dimaksudkan untuk mempertahankan dan mengisi kemerdekaan. Pada tanggal 22 Agustus 1945, beberapa hari setelah Proklamasi Kemerdekaan, ditetapkan Partai Nasional Indonesia sebagai partai negara. Partai politik baru diciptakan Negara untuk memperhebat kegiatan Komite Nasional sampai ke daerah-daerah guna memusatkan segala tindakan dan susunan persatuan rakyat. Untuk menghadapi pemilu I bulan Januari 1946 supaya berjalan demokratis, keluarlah Maklumat Pemerintah pada tanggal 3 Nopember 1945, agar segera membentuk partai-partai. Namun pemilu I yang diharapkan tahun 1946 baru terwujud pada tahun 1955. Baca: Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahannya*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1978), hlm. 8-10.

<sup>217</sup> Ketegangan antara pemerintah dan militer dikenal sebagai peristiwa 17 Oktober 1952. Pemicunya adalah terlalu jauhnya campur tangan kaum politisi terhadap masalah intern Angkatan Perang Republik Indonesia (APRI). Usaha mengembalikan kepercayaan Angkatan Darat kepada Pemerintah, maka kabinet mengambil langkah untuk menyelesaikan persoalan dengan memutuskan tidak akan diadakan penuntutan-penuntutan di muka pengadilan, dan menempatkan kembali jabatan aktif semua perwira

Pada masa awal kemerdekaan Indonesia, Persbredel Ordonantie 1931 belum terusik. Kemudian tanggal 2 Agustus 1954, ordonansi tersebut dicabut dengan Undang-Undang No. 23 tahun 1954, Lembaran Negara 54-77. Suatu ketentuan yang menjegal kehidupan pers di Indonesia. Hingga masa demokrasi Liberal tahun 1959, pers digiring menjadi organ partai, ideologi serta aliran politik atau aliran primordial. Barulah periode Demokrasi Terpimpin, kebijaksanaan pemerintah terhadap pers bertumpu pada Peraturan Penguasa Perang Tertinggi (Peperti) No. 10/1960 dan Perpres No. 6/1963. Semua media diharuskan menjadi pembela serta alat penyebaran Manifesto Politik (Manipol) yang dijadikan haluan negara dan program pemerintah.<sup>218</sup>

**Pada Era Orde Lama**, kekuatan politik pemerintahan bersifat *otoritarianisme* dan kediktatoran. Pada bulan Juli 1959, Undang Dasar parlemen 1950 oleh Presiden Soekarno dengan dukungan tentara, mendekritkan berlaku-kembalinya Undang-Undang Dasar 1945. Ideologi politik diletakkan pada kepribadian nasional (*national self-identification*). Negara hukum kehilangan kekuatan sebagai lambang, menyisih untuk digantikan oleh hukum revolusi.<sup>219</sup> Presiden Soekarno yang menjadi pemegang kepemimpinan eksekutif jauh lebih besar dibanding pada era yang lalu. Selain kharisma dan kemampuan, konsentrasi kekuasaan dalam sistem politik juga berlaku saat itu. Sebagai Presiden, Soekarno

---

yang telah dibebaskan dari tugasnya karena tersangkut peristiwa tersebut. Baca Wilopo, *Ibid*, hlm. 41-43.

<sup>218</sup>Krisna Harahap, *Pasang Surut Kemerdekaan Pers di Indonesia*, (Bandung: Grafitri, 2003), hlm. 35-44.

<sup>219</sup>Daniel S. Lev., *Ibid*, hlm. 59, 85-86

bahkan tidak segan menawarkan landasan ideologi baru dengan didasarkan percampuran antara tiga unsur, yakni nasionalisme, agama, dan komunisme. Sistem ini dikenal dengan Nasakom (Nasionalis, Agamis, dan Komunis) dimaksudkan Soekarno untuk memenuhi tiga tuntutan tiga faksi utama dalam politik Indonesia, yaitu tentara/militer, kelompok Islam, dan partai Komunis. Soekarno akhirnya menyatakan “demokrasi terpimpin”, dimana paham ini menyebutkan pemerintah berdemokrasi dengan peningkatan otokrasi. Hal ini didasari oleh Tap MPRS NO. VIII/MPRS/1959 dengan dukungan dari militer.

Lokasi kekuatan strategis pada pada masa Demokrasi Terpimpin ini adalah partai politik bergaya Nasakom. Ada sepuluh partai politik yang keberadaannya diakui berdasarkan Peraturan Presiden No. 13 tahun 1960 dan Keputusan Presiden Nomor 128 tahun 1961 (PNI, NU, PKI, Partai Katolik, Pertindo, Murba, PSII, IPKI, Parkindo, dan Perti). Partai Murba dibubarkan tahun 1964 karena dianggap menentang Presiden Soekarno. Dari sepuluh parpol berbasis massa besar dan akses politik yang memiliki pengaruh strategis, hanya tiga yang dimasukkan dalam Nasakom (Nasional, Agama, dan komunis) yaitu PNI, NU, dan PKI.

Di Indonesia telah berkembang kekuatan politik strategis pada sisi militer, terutama saat semakin seringnya terjadi konflik politik dan ancaman instabilitas pada masyarakat periode Orde Lama. Gagasan dwi-fungsi ABRI mulai menemukan realisasinya pada akhir 1950-an, dengan

rumusan “Jalan Tengah” ABRI seperti yang dikemukakan oleh Jenderal Nasution.

Namun pada tahun 1957 terjadi krisis regional, otoritas pemerintah melemah dan Presiden Soekarno dan pemimpin tentara menimpakan tanggungjawab atas melemahnya negara ini kepada partai-partai, sehingga 1958 pemerintahan kepartaian dibubarkan dalam rangka mengembalikan peranan politik sentral Soekarno sebagai pemimpin karismatik dan Panglima Perang dalam keadaan darurat.<sup>220</sup>

**Pada Era Orde Baru**, kekuatan politik bersifat otoritarianisme birokratik ditandai dengan adanya kewenangan tertinggi yang berada pada sebuah oligarki (lingkaran Soeharto),<sup>221</sup> dengan dukungan Militer.<sup>222</sup> Fungsi birokrasi sebagai penghubung antara negara dan *civil society*. Negara mengejawantahkan kepentingan umum, sedangkan *civil society* merepresentasikan kepentingan khusus yang ada di dalam masyarakat. Keberhasilan birokrasi diukur dari kemampuannya untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan khusus di dalam masyarakat tadi dan menginkorporasikannya di dalam kepentingan umum negara.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup>Daniel S. Lev., *Ibid*, hlm. 519.

<sup>221</sup> Ciri-ciri negara otoriter birokratis (OB) adalah bersifat otoriter, sangat mengandalkan birokrasi sebagai alat mencapai tujuan, membendung partisipasi masyarakat... Baca: Eman Hermawan, *Politik Membela yang Benar: Teori, Kritik dan Nalar*, (Yogyakarta: KLIKR, 2001 bekerjasama dengan DKN Garda Bangsa Jakarta), hlm. 24-26.

<sup>222</sup>Eman Hermawan menjelaskan jalannya politik Orde Baru dengan ciri-ciri a) Orde Baru dipimpin oleh militer yang berkualifikasi dengan teknokrat sipil; b) Beberapa perusahaan besar yang mempunyai hubungan khusus dengan negara dan kapitalisme internasional mendominasi perekonomian Indonesia; Baca Eman Hermawan, *Ibid*, hlm. 26.

<sup>223</sup>Moeljarto T., *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987), hlm. 62-63.

Sebagian besar pengamat mengakui rezim Suharto sebagai rezim “militeristik, sultanistik atau klientelistik”.<sup>224</sup> Bahwa Jenderal Suharto meraih komando angkatan bersenjata pada akhir 1965,<sup>225</sup> perekonomian Indonesia berantakan pasca pembantaian PKI, untuk stabilitas Suharto menyatakan kembalinya Indonesia ke kubu kapitalis Barat dan membuat pinjaman, bantuan, dan investasi dari Barat melalui kelompok teknokrat. Suharto sangat membutuhkan mobilisasi sumber daya untuk konsolidasi, sehingga terciptalah oligarki. Oligarki didefinisikan sebagai “bentuk pemerintahan di mana kekuasaan politik berada di tangan minoritas kecil (*rule of the few*).” Dalam konteks politik oligarki adalah pelaku yang mengendalikan serta menguasai konsentrasi besar terhadap sumber daya material yang bisa digunakan untuk meningkatkan atau mempertahankan kekayaan pribadi dan posisi sosial eksklusifnya.<sup>226</sup> Kelompok oligarki ini mendominasi Indonesia secara sultanistik, yakni sebagai bentuk ekstrem patrimonialisme. Ada tiga unsur utama dalam definisi rezim sultanistik.

---

<sup>224</sup>Jeffrey A. Winters, *Oligarki*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 207

<sup>225</sup>...merampas kekuasaan dari Presiden Sukarno... sehingga Orde Baru bisa tetap berkuasa tanpa ditantang dari bawah meski hanya melakukan keberutalan tingkat rendah terhadap rakyat selama tiga puluh tahun sesudahnya kecuali terhadap rakyat Timor Leste, Baca: Jeffrey, *Ibid*, hlm. 229-230.

<sup>226</sup> Winters membuat empat tipe ideal oligarki, yaitu *Pertama*, oligarki panglima, yaitu oligarki yang muncul dengan kekuasaan pemaksa (kekerasan) secara langsung ada pada dirinya setiap oligarki memiliki senjata untuk mendapatkan kekayaan. Ia memiliki tentara dan berebut secara langsung sumber daya material dengan oligarki lain. *Kedua*, oligarki penguasa kolektif. Oligarki jenis ini memiliki kekuasaan dan berkuasa secara kolektif melalui lembaga yang memiliki norma aturan main. *Ketiga*, oligarki sultanistik, para oligark sepenuhnya tak bersenjata dan cenderung tak berkuasa langsung, namun menikmati perlindungan dari satu oligark berkuasa dari ancaman lateral dan vertikal yang berpotensi membahayakan. Keempat, oligarki Sipil, adalah oligark tak berkuasa, dan tanpa senjata. Harta oligark dijalankan secara tak pribadi melalui lembaga-lembaga birokratis dengan sistem hukum yang kuat. Keadaan itu mengubah sifat kepemilikan harta, dari klaim yang ditegaskan oligark sendiri menjadi hak milik yang dibela negara. Baca: Jeffrey A. Winters, *Oligarki*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 1-8.

*Pertama*, penguasa sultanistik memerintah secara pribadi dan mengatur segala hal yang penting dalam politik dan ekonomi. Mereka meningkatkan kekuasaan dan pengaturan dengan menghalangi, bukan membangun lembaga-lembaga independen. Hukum yang ada ditundukkan demi kepentingan penguasa. *Kedua*, penguasa sultanistik mempertahankan kendali strategis atas akses terhadap kekayaan dan menggunakan sumber daya material sebagai bagian penting dasar kekuasaan mereka. Hubungan mereka simbiosis tapi penuh ketegangan. *Ketiga*, pemerintah sultanistik mencoba mengendalikan kekuasaan pemaksaan di dalam negara atau rezim. Ini termasuk pengendalian angkatan bersenjata, intelijen, polisi, aparat kehakiman, dan kadang melibatkan juga kelompok paramiliter dan preman bayaran.<sup>227</sup> Oligarki jenis ini (sultanistik) lahir dan berkembang hingga menjatuhkan kekuasaan Orde Baru sendiri.<sup>228</sup>

Orde Baru menganut sistem “tri-partai”, dengan UU Nomor 3 Tahun 1977, yaitu Golkar, PPP dan PDI. Sistem ini bertahan selama 5 kali Pemilu, yaitu Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Golkar dibuat

---

<sup>227</sup>Konsep sultanisme berasal dari tulisan Max Weber. Baca: Jeffrey, *Ibid* hlm. 201.

<sup>228</sup>Oligarki Sultanistik Indonesia muncul dan berkembang dalam tiga tahap. *Tahap pertama*, fase militer-Cina, yang berperan penting dalam konsolidasi rezim Suharto. Pasca peristiwa PKI 1965, Suharto merancang untuk memperkuat posisinya dengan angkatan bersenjata, lalu menjalin hubungan kepada para pengusaha keturunan Cina untuk memulihkan perekonomian Indonesia. Suharto memegang kendali yang sangat ketat antara militer dengan pengusaha Cina ini. *Tahap Kedua*, Fase pribumi, sekitar tahun 1978 oligarki diarahkan kepada peran kelembagaan oleh orang pribumi. Kendali akses petro dolar negara, kredit lunak bank, dan pemberian izin usaha di segala sektor. Sebagai contoh Pendirian “Tim Sepuluh” pada Januari 1980 berdasarkan keputusan Presiden adalah untuk menghadapi masalah jangka pendek ketidakefisienan, pemborosan, dan kerja tumpang tindih antar departemen dalam urusan pengadaan barang/jasa untuk pemerintah. *Ketiga*, fase keluarga. Ketiga anak-anak Suharto beranjak dewasa, mulai agresif menuntut bagian kekayaan oligarkis, sebagai pemilik berbagai perusahaan besar, hingga menjatuhkan Suharto sendiri. Mei 1998 Suharto lengser dan kehilangan dukungan dari termasuk ABRI. Baca: Jeffrey, *Ibid* hlm. 234-265.



sebagai pilar kekuatan politiknya Orde Baru, namun Golkar tidak dianggap sebagai partai. Sulit memahami logika ini, tapi memang inilah bagian dari pelaksanaan demokrasi di Indonesia masa Orde Baru.<sup>229</sup>

Pada periode Orde Baru ini (1966-1998), pers memasuki era yang penuh gairah. Pemerintah memberi keleluasaan penuh kepada pers manakala sasaran pemberitaan difokuskan pada kebobrokan rezim Orde Lama. Diundangkan UU Pokok Pers No. 11/1966 seolah-olah ada jaminan bahwa pembredelan maupun sensor tidak akan dilakukan oleh Pemerintah. Tetapi masa “bulan madu” antara Pers dan Pemerintah ini berlangsung beberapa tahun saja. Pers diwajibkan memiliki Surat Izin Terbit (SIT) yang diatur dalam Peraturan Menteri Penerangan No. 03/Per/Menpen/1969. Apabila substansi media dianggap pemerintah dapat merusak kewibawaan dan kepercayaan terhadap kepemimpinan nasional, maka izin penerbitan segera dicabut.<sup>230</sup>

***Pada Era Reformasi***, basis legitimasi yang dulunya militer dan kekuatan fisik, sekarang telah bergeser ke dukungan massif dari rakyat. Basis dukungan rakyat tersebut dapat dilakukan melalui: *pertama*, media massa,<sup>231</sup> dan *kedua*, kekuatan organisasi masyarakat (Ormas), dan lembaga swadaya masyarakat (LSM),<sup>232</sup> *ketiga*, partai politik gaya

---

<sup>229</sup>Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008) hlm. 6.

<sup>230</sup>Krisna Harahap, *Pasang Surut Kemerdekaan Pers di Indonesia*, (Bandung: Grafitri, 2003), hlm. 50-51.

<sup>231</sup>Abad ini adalah abad informasi membuat siapapun yang memiliki akses kepada media massa memiliki kemampuan untuk mengarahkan dan membentuk opini publik sesuai dengan yang diharapkan. Baca Firmanzah, *Ibid*, hlm. 28.

<sup>232</sup>LSM tumbuh sebagai salah satu kekuatan penyeimbang yang melakukan fungsi control dan kritik atas kekuasaan politik. Firmanzah, *Ibid*, hlm. 92.

modern. Saat ini partai politik tidak sekedar alat atau kendaraan politik, tapi merupakan elemen penting dalam kehidupan demokrasi politik. Perubahan tersebut dikenal dengan “modernisasi partai politik” sebagai kekuatan politik.<sup>233</sup>

Pada periode ini kebebasan pers memosisikan dirinya sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers. Pada era reformasi ini, tidak ada obyek, apakah itu perorangan, instansi pemerintah, pejabat Negara atau Presiden sekali pun, yang tidak bisa disentuh dan dibongkar oleh pers. Pada era reformasi tiga “tembok pers” berhasil dirobohkan yaitu lembaga izin terbit, sensor dan breidel. Departemen Penerangan R.I. yang membentengi tiga tembok pers sudah lenyap dibubarkan oleh Presiden KH Abdurrahman Wahid. Kini siapa pun, termasuk Presiden R.I. tidak bisa menutup sebuah penerbitan pers.

Selain itu, ormas-ormas yang tersebar di wilayah Indonesia merupakan kelompok lain dalam masyarakat sipil (*civil society*) yang mengalami penguatan dan menjadi pilar bagi proses konsolidasi demokrasi. Kehadiran organisasi kemasyarakatan di tengah-tengah masyarakat merupakan manifestasi dari gerakan sosial di Indonesia, sebagai wadah dalam menampung aspirasi masyarakat. Ormas dipandang mampu menjembatani antara kepentingan rakyat dan negara. Dalam sistem politik yang demokratis, masyarakat sipil menjadi unsur

---

<sup>233</sup>Sebagaimana disebutkan dalam Kata Pengantar Rektor Universitas Indonesia Prof. Dr. Der. Soz. Gumilar Rusliwa Somantri dalam buku Firmanzah, *Ibid*, hlm. Xvi.

yang penting karena menyediakan wahana untuk mengartikulasikan dan memperjuangkan kepentingan rakyat berhadapan dengan negara dan pemerintah yang cenderung dipengaruhi oleh kekuatan pasar dan elite-elite politik. Masyarakat sipil berupaya untuk memelihara atau menguatkan nilai-nilai dalam kehidupan sosial.

Di Indonesia sudah banyak berdiri ormas dan gerakan Islam seperti NU dan Muhammadiyah, Persis, DDII, FPI dan lainnya dengan jumlah yang sangat banyak. Jika kekuatan-kekuatan ormas dan gerakan Islam ini dapat menyatukan langkah untuk mencapai visi-misi yang sama, maka daya tawar politiknya semakin tinggi. Pada akhirnya, ormas bukan saja sebagai kontrol hukum, sosial, budaya namun ormas juga dijadikan sebagai kekuatan dan kendaraan politik menjadi mesin pendulang suara.

## **2. Realita Kebebasan Pers**

Pers atau media massa yang sebelumnya bukan sebagai alat kekuasaan, pada periode ini pers memainkan kekuatan tersendiri sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Pers diberi ruang mengenai pemantauan kekuasaan. Sebagai penyelidik, pers memiliki tantangan besar dan penggunaannya cukup dengan kehati-hatian.<sup>234</sup> Bekerjanya seluruh pilar demokrasi tersebut untuk mengkualifikasikan konfigurasi politik

---

<sup>234</sup> Pemantauan kekuasaan terhadap pusat kekuasaan adalah hal yang paling penting dan paling sulit. Pemantauan ini meliputi pemerintah, namun ada lembaga lain dan orang-orang di masyarakat yang punya kekuatan ekonomi, daya paksa, sosial, moral, dan daya bujuk besar yang kekuasaannya secara atau bahkan melebihi pemerintah. Baca: Bill Kovach & Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism*, (New York: Crown Publishers, 2001), diterjemahkan oleh Yusi A. Pareanom, *Sembilan Elemen Jurnalisme*, Cet. I, 2003. hlm, 253.

pemerintahan itu demokratis atau otoriter.<sup>235</sup> Sebagaimana pers menurut UU Nomor 40 Tahun 1999 adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum.

Banyak perdebatan tentang urutan pers diletakkan sebagai pilar demokrasi, apakah pada posisi pertama atau keempat dan seterusnya. Namun semua sepakat bahwa pers masuk dalam pilar demokrasi. Menteri Negara Komunikasi dan Informasi Syamsul Mu'arif mengatakan dalam suatu lokakarya bahwa posisi pers di Indonesia pada masa reformasi bukan lagi sebagai pilar keempat demokrasi, melainkan kekuatan pertama. Barulah disusul dengan DPR sebagai pilar kedua. Sedangkan eksekutif (pemerintah) dan yudikatif "sama posisinya" sebagai pilar ketiga dan keempat demokrasi.<sup>236</sup>

Ciri-ciri khusus media massa menurut Denis McQuail: pertama, memproduksi dan mendistribusikan "pengetahuan" dalam wujud informasi, pandangan, dan budaya. Upaya tersebut merupakan respon terhadap kebutuhan sosial kolektif dan permintaan individu. Kedua, menyediakan saluran untuk menghubungkan orang tertentu dengan orang lain. Ketiga, media menyelenggarakan sebagian besar kegiatannya dalam lingkungan publik. Keempat, partisipasi anggota khalayak dalam institusi yang bersifat

---

<sup>235</sup>Pada konfigurasi politik demokratis, kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya. Baca: Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1996) hlm. 25

<sup>236</sup>Atmakusumah, *Tuntutan Zaman: Kebebasan Pers dan Ekspresi*, (Jakarta: Spasi & VHR Book, 2009), hlm. 181.

sukarela. Kelima, institusi media dikaitkan dengan industri pasar karena ketergantungannya pada imbalan kerja, teknologi dan kebutuhan pembiayaan. Keenam, meskipun media itu sendiri tidak memiliki kekuasaan namun institusi ini selalu berkaitan dengan kekuasaan negara karena adanya kesinambungan pemakaian media.<sup>237</sup>

#### **a. Pentingnya Pers atau Media Massa dalam Kehidupan Politik**

Beberapa aspek dari pers atau media massa yang membuat dirinya penting dalam kehidupan politik. *Pertama*, daya jangkau (*covetage*) dalam menyebar-luaskan informasi politik sangat luas, mampu melewati batas wilayah (*geografis*), umur, jenis kelamin, sosial-ekonomi-status (*demografis*) dan perbedaan orientasi dan paham (*psikologis*). Sehingga suatu masalah politik yang dimediasikan menjadi perhatian bersama di berbagai tempat dan kalangan. *Kedua*, kemampuan melipat-gandakan pesan (*multiplier of message*) yang luar biasa. Satu peristiwa politik dapat dilipat-gandakan pemberitaannya sesuai jumlah eksamplar koran, majalah dan tabloid ataupun kebutuhannya. *Ketiga*, setiap media dapat mewacanakan peristiwa politik sesuai pandangannya masing-masing. Kebijakan redaksional yang dimiliki menentukan penampilan isi peristiwa politik yang diberitakan. Akibat kemampuan ini media banyak diincar oleh pihak-pihak yang ingin menggunakannya dan di jauhi oleh pihak yang tak menyukainya. *Keempat*, fungsi agenda setting yang dimiliki membuat

---

<sup>237</sup>Gun Gun Heryanto, *Media Komunikasi Politik: Relasi Kuasa Media di Panggung Politik*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2008), hlm. 113.

media memiliki kesempatan yang sangat luas untuk memberitakan peristiwa politik. Sesuai dengan kebijakannya masing-masing, setiap peristiwa politik dapat disiarkan atau tidak. Yang jelas, belum tentu berita politik yang menjadi agenda media juga merupakan agenda publik. *Kelima*, pemberitaan peristiwa politik satu media biasanya berkaitan dengan media lainnya sehingga membentuk rantai informasi (*media as links in other chains*). Hal ini menambah kekuatan tersendiri pada penyebaran informasi politik dan berdampak kepada publik. Dengan adanya aspek ini, menjadikan peranan media semakin kuat dalam membentuk opini publik.<sup>238</sup> Operasi opini publik pada khalayak sama dahsyatnya seperti operasi militer. Dengan caranya yang halus, informasi merembes perlahan dalam kesadaran khalayak. Bahkan, media sangat mungkin menjadi alat ampuh manipulasi keadaan serta pengendalian.<sup>239</sup>

#### **b. Pemasaran Politik dan Pembentukan Opini Publik**

Pemasaran politik dalam sebuah Pemilihan Umum memainkan peran yang sangat penting karena merupakan bagian dari aktivitas persuasi dalam pendekatan pemasaran politik. Kampanye mengemas pesan politik secara intensif dalam kurun waktu tertentu yang dibatasi, guna mendapatkan pengaruh di kalangan khalayak politik. Dengan harapan, khalayak mendukung dan menjatuhkan pilihan pada kandidat yang mengampanyekan diri tersebut. Satu fenomena yang menonjol dalam

---

<sup>238</sup> Ibnu Hamad, *Konstruksi Realitas Politik dalam Media Massa, Sebuah Studi Critical Discourse Analysis terhadap Berita-berita Politik*, (Yayasan Obor Indonesia, 2004), hlm. xv-xvi

<sup>239</sup> Gun Gun Heryanto, *Ibid*, hlm. 143.

pemilu baik pilkada, pileg, maupun pilpres adalah semakin kuatnya peranan media massa di Indonesia dalam proses mengonstruksi citra para kandidat baik perseorangan maupun organisasi partai politik. Pemanfaatan media untuk mendongkrak popularitas sebenarnya telah mulai marak dan bebas sejak Pemilu 1999 dan semakin menguat di Pemilu 2004 hingga sekarang.<sup>240</sup>

Dalam rangka membentuk opini publik, umumnya media massa melakukan tiga kegiatan sekaligus. *Pertama*, menggunakan simbol-simbol politik (*language of politic*). *Kedua*, melaksanakan strategi pengemasan pesan (*framing strategis*). *Ketiga*, melakukan fungsi agenda media (*agenda setting function*). Ketika melakukan tiga tindakan tersebut, sebuah media boleh jadi dipengaruhi oleh berbagai faktor internal kebijakan redaksional tertentu mengenai suatu kekuatan politik, relasi media dengan sebuah kekuatan politik tertentu, kepentingan politik para pengelola media dan faktor eksternal seperti tekanan pasar pembaca, sistem politik yang berlaku, serta kekuatan-kekuatan luar lainnya. Dengan demikian, satu peristiwa politik dapat menimbulkan opini publik yang berbeda-beda tergantung dari cara masing-masing media dalam melaksanakan tiga tindakan tersebut.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup>Gun Gun Heryanto, *Ibid*, hlm. 233.

<sup>241</sup> Dengan adanya kemungkinan perbedaan pembentukan opini publik oleh masing-masing media, kita dapat mengatakan bahwa realitas politik yang dibawa media massa ke tengah masyarakat boleh jadi bukanlah realitas yang sebenarnya, tetapi realitas bentukan/rekayasa, Ibnu Hamad, *Ibid*, hlm. 3

### c. Peristiwa Politik sebagai Primadona Berita

Peristiwa politik selalu menarik perhatian media massa untuk menjadi bahan liputan. Hal ini diakibatkan oleh dua faktor yang saling berkaitan. *Pertama*, politik berada di era mediasi (*politics in the age of mediation*), yakni media massa, sehingga hampir mustahil politik dapat dipisahkan dari media massa. Bahkan para aktor politik senantiasa berusaha menarik perhatian wartawan agar aktivitas politiknya senantiasa menarik perhatian wartawan agar aktivitas politiknya memperoleh liputan dari media. *Kedua*, peristiwa politik dalam bentuk tingkah laku dan pernyataan para aktor politik selalu mempunyai nilai berita sekalipun peristiwa politik itu bersifat rutin belaka, seumpamanya rapat partai atau pertemuan seorang tokoh politik dengan para pendukungnya. Apalagi jika peristiwa politik itu bersifat luar biasa seperti pergantian presiden di tengah masa jabatan dan pembubaran parlemen. Alhasil, liputan politik senantiasa menghiasi berbagai media setiap harinya.<sup>242</sup>

### d. UU No. 40 Tahun 1999 Masih Perlu Perbaikan

Lahirnya UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers ini patut diacungi jempol, sebagai pertanda Indonesia serius dalam memasuki babak baru bernama demokrasi. Namun tentu saja UU baru ini masih perlu perbaikan, karena masih banyak kelemahan. Kelemahan yang dirasakan antara lain:

---

<sup>242</sup>Dalam era mediasi tersebut, fungsi media massa dalam komunikasi politik bisa menjadi penyampai (transmitters) pesan-pesan politik dari pihak-pihak di luar dirinya; sekaligus menjadi pengirim (senders) pesan politik yang dibuat (constructed) oleh para wartawannya kepada audiens. McNair, Brian, dalam bukunya *An Introduction to Political Communication* (London, Routledge, 1995), Bab I, hlm. 2-15 dikutip oleh Ibnu Hamad, *Ibid*, hlm. 1.



*pertama*, UU Pers ini masih bertabrakan dengan peraturan perundangan lainnya. Misalnya dalam KUHP setidaknya terdapat 20 pasal yang mengatur ketentuan hukum tentang rahasia jabatan, rahasia pertahanan negara, rahasia dagang, dan sebagainya. Ketentuan serupa juga diatur dalam UU Perbankan, UU Rahasia Dagang, UU Kearsipan, dan UU Peradilan Umum. Dalam undang-undang ini, secara general dan elastis diatur informasi-informasi yang dianggap rahasia dan dilarang disebarluaskan, termasuk adanya hukuman berat bagi pelanggarnya. Pada titik inilah UU Pers kehilangan efektivitas dalam melindungi kinerja jurnalis. Para pejabat publik yang terlibat korupsi atau penyelewengan, sengaja atau tidak telah menggunakan sejumlah undang-undang itu sebagai tameng untuk melindungi diri dan jerat hukum dan investigasi pers.<sup>243</sup>

*Kedua*, Kegiatan pers yang dijamin kebebasannya sebagai hak asasi warga negara namun seringkali kebablasan, sehingga perlu aturan dalam batasan-batasan tertentu. Kebebasan pers untuk memperoleh informasi seluas-luasnya, kebebasan untuk dapat menyalurkan pendapat, kritik, dan keluhan mereka melalui media pers.<sup>244</sup> Akan tetapi kritik tersebut

---

<sup>243</sup>Noor M. Aziz, *Laporan Pengkajian Hukum tentang Menginventarisir Seluruh Lingkup yang Menjadi Persoalan di Bidang Pers*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, 2010), hlm. 48. [https://www.bphn.go.id/data/documents/bidang\\_media\\_dan\\_pers.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/bidang_media_dan_pers.pdf) Download: Sabtu, 05 Januari 2019, Pukul: 17.20 WIB.

<sup>244</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang pers menyebutkan bahwa: "pers adalah lembaga social dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik dan segala jenis saluran yang tersedia."

disampaikan melalui ancaman kekerasan dan penghinaan. Sehingga kebebasan pers mestinya dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang makna perbedaan pendapat dalam pergaulan demokratis dan membiasakan diri untuk bersedia menerima pendapat yang berbeda, bahkan bertentangan sekalipun, orang dapat menjauhi naluri kekerasan. Beberapa contoh kasus, yaitu pada Juli 2005 seorang mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar menghina Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan membakar gambarnya dalam demonstrasi yang memperotes rencana pemerintah Desember 2004 menaikkan harga bahan bakar. Di Jakarta bulan Mei 2005, seorang mahasiswa demonstran dari Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) meneriakkan kata-kata “SBY anjing, SBY babi”. Ia mengucapkan kata-kata kasar itu dari atas truk yang dilengkapi alat pengeras suara di depan sekira 1.000 demonstran yang sedang memperingati 100 hari kabinet Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Januari 2005.<sup>245</sup>

*Ketiga*, belum mampu menghindari pertarungan kepentingan di antara pemilik media massa itu sendiri. Direktur *Riset Developing Countries Studies Center* (DSCS), Abdul Hakim MS mengingatkan, kepentingan pemilik modal tidak bisa lepas sama sekali terhadap kebebasan para jurnalis dalam menyampaikan berita ke publik. Salah satu contoh kasus, DSCS mencatat hilangnya obyektivitas dalam pemberitaan kongres Partai Golkar di Riau 2009 silam. Dua televisi nasional, TV One

---

<sup>245</sup> Atmakusumah, *Tuntutan Zaman Kebebasan Pers dan Ekspresi*, (Jakarta: Penerbit Spasi & VHR Book, 2009), hlm. 224.

dan Metro TV, menghadirkan pemberitaan yang membuat jengah publik karena kedua pemilik televisi tersebut bersaing untuk mendapatkan kursi Ketua Umum. Persaingan semakin keras karena kedua televisi ini menghadirkan informasi yang bernada menyerang. Tentunya, aksi saling serang antara kedua calon ketua umum menjadi tidak layak di ruang publik. Ruang publik didominasi oleh pemodal yang memiliki tujuan ekonomi, politik dan juga terselubung di dalamnya ideologi pemikiran<sup>246</sup>

*Keempat*, belum sepenuhnya dapat menghindari kejahatan pers yang timbul akibat kekuatan politik, kepentingan politik para pengelola media, relasi media dengan sebuah kekuatan politik tertentu, dan faktor eksternal seperti tekanan pasar pembaca atau pemirsa, sistem politik yang berlaku, dan kekuatan-kekuatan luar lainnya dalam membentuk opini publik. Pembentukan opini publik oleh masing-masing media, menjadi realitas politik yang dibawa media massa ke tengah masyarakat boleh jadi bukan realitas yang sebenarnya, melainkan realitas bentukan/rekayasa untuk menjatuhkan kelompok tertentu.

#### **e. Umat Islam Sebagai Korban Kezaliman Media Massa**

Pers atau media massa hadir sebagai kekuatan baru dalam era demokrasi, mestinya tidak menjadi bumerang bagi masyarakat, atau

---

<sup>246</sup>Harry Tanoesoedibjo dan Surya Paloh juga menggunakan kekuatan televisi-nya untuk mempopulerkan Partai Nasional Demokrat. Apel Garda Pemuda Nasional Demokrat sebagai unjuk kekuatan kedua pengusaha televisi tersebut kepada publik pada 3 Juni 2012. Dalam acara tersebut ada kepentingan politik, ekonomi dan ideologi yang diusung Nasdem. Partai politik ini mendeklarasikan pluralisme sebagai ideologi partai. Baca: Mohamad Fadhilah Zein, *Kezaliman Media Islam terhadap Umat Islam*, (Mohamad Fadhilah Zein, 2013), hlm.15.

sebagai duri dalam daging, begitu pepatahnya. Kenyataannya umat Islam sering kali menjadi korban kezaliman media massa atau pers, yang dilakukan oleh sekelompok pembentuk opini. Umat Islam tidak memiliki kekuatan untuk membangun opini publik positif terhadap dirinya sendiri. Beberapa kejadian yang pelakunya selalu diidentikkan kepada umat Islam seperti kerusuhan Ambon, Poso, hingga terorisme. Berita terorisme yang disampaikan media tanpa melakukan verifikasi informasi secara independen, dan cenderung menjadi corong Polri dan BNPT (Badan Nasional Penanggulangan Terorisme). Masyarakat menyaksikan penyergapan yang disiarkan langsung oleh kedua stasiun televisi berita ini. Hangatnya berita kematian Noordin M. Top, teroris yang ditembak oleh Densus 88 seolah gegap gempita, namun belakangan dikoreksi menjadi Ibrahim. Pertanyaannya bagaimana operasi intelijen dan pemberantasan terorisme bisa diliput media secara langsung dan seketika? Artinya ada posisi kamera yang sudah disiapkan sedemikian rupa, gambarnya nyaris seperti sebuah event yang diskenariokan dan disutradai.<sup>247</sup>

Berbagai analisa keterlibatan pemerintah asing dalam kasus terorisme dinihilkan. Pengakuan mantan Ketua Umum PP Muhammadiyah Ahmad Syafii Maarif di Resonansi Republika (13/4/2004) hilang tidak berbekas. Pengakuan bahwa dirinya ditemui mantan Duta Besar Amerika Serikat Ralph L. Boyce agar mengintervensi kasus terorisme Abu Bakar

---

<sup>247</sup>TV One meraih popularitas setelah berhasil menayangkan secara langsung aksi penyergapan yang dilakukan Densus 88 Polri di Temanggung pada Agustus 2009, akhirnya mampu menaikkan rating merebut perhatian pemirsa. Baca: Mohammad Fadhilah Zein, *Ibid*, hlm. 16-17.

Baasyir tidak menjadi opini yang memengaruhi publik. Dari segi berita, tentunya pengakuan ini sangat mencengangkan, namun media-media arus utama tidak mem-*blow-up*-nya ke permukaan.<sup>248</sup> Itu artinya umat Islam tidak berdaya melindungi dirinya dari penghinaan dan kekejian yang dituduhkan media massa.

Di tahun 2012, stigma terorisme terhadap kelompok Islam masih berlanjut. Melalui tayangan yang disiarkan Metro TV pada 5 September 2012 membuat klaim hasil penelitian Bambang Pranowo (UIN) mengenai adanya rekrutmen teroris baru dari Rohani Islam (Rohis) di sekolah dan universitas sebagai sarang teroris baru. Pemberitaan ini kemudian mengundang reaksi dari berbagai kalangan bahwa televisi ini anti terhadap aktivitas dakwah.<sup>249</sup> Banyak lagi arogansi dan kekejian yang dilakukan oleh pembuat opini kelompok Islam *phobia* dalam menyudutkan Islam. Sudah saatnya umat Islam membangun kekuatan baru untuk mengimbangi monopoli media massa mainstream.

### **3. Bangkitnya Kembali Organisasi Masyarakat Islam dan Partai Islam di Era Reformasi**

Di era reformasi, pemerintah tidak membatasi partisipasi politik rakyat, melainkan mengarahkan agar aspirasi tersebut dapat tersalurkan

---

<sup>248</sup>Pengamat media Sudharyono Achmad melihat isu terorisme sebagai barang dagangan yang laku dijual. Klaim “eksklusif” dijadikan *super impose* agar masyarakat “termakan” dengan apa yang disajikan oleh berita tersebut. Baca: Mohammad Fadhilah Zein, *Ibid*, hlm. 18.

<sup>249</sup>Mantan wartawan Media Grup Edy A. Effendi mengungkapkan adanya sikap diskriminasi di internal Metro TV terhadap umat Islam, sistem rekrutmen wartawan di televisi tersebut sebagian besar nonmuslim. Baca: Mohammad Fadhilah Zein, *Ibid*, 17.

dengan baik melalui fungsionalisasi yang optimal partai-partai politik dalam melakukan peran komunikasi politik (sosialisasi politik serta artikulasi dan agregasi kepentingan) dan kelompok-kelompok masyarakat (*civil society*) dalam melakukan perannya sebagai *interest group* dan *pressure group*. Di samping itu, proses politik dalam sistem demokrasi seperti pemilihan umum dan pengambilan kebijakan publik yang dilaksanakan secara bebas dan terbuka dimaksudkan dapat membuat konflik dapat dikelola dan diselesaikan secara beradab melalui badan legislatif dan yudikatif. Pemilu-pemilu yang telah berlangsung dan Pemilukada, seperti manipulasi suara, kecurangan, konflik, politik uang dan sebagainya.

Di masa-masa awal era reformasi, banyak pemimpin Muslim terkemuka mendirikan partai politik baru, diantaranya yaitu Abdurrahman Wahid, pemimpin Nahdlatul Ulama (NU) yang mendirikan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Amien Rais, para pemimpin Muhammadiyah mendirikan National Trust Partai (PAN), Deliar Noer mendirikan Partai Ummah (PUI), dan Yusril Ihza Mahendra mendirikan Partai Bulan Bintang (PBB). Pembentukan partai politik Islam ini sempat menjadi bahan diskusi dan perdebatan di antara para pemimpin dan intelektual Muslim sendiri serta kalangan pengamat politik dan politisi. Banyak dari mereka setuju pembentukan partai Islam, karena menurut Yusril Ihza dalam sistem demokrasi partai agama adalah legal dan konstitusional jika tujuannya

tidak bertentangan dengan dasar negara dan demokrasi.<sup>250</sup> Namun Kuntowijoyo tidak setuju dengan pendirian partai Islam, karena antara lain bisa menghentikan mobilitas umat Islam, menciptakan disintegrasi di kalangan umat Islam, dan mempersempit pemahaman umat Islam tentang Islam.<sup>251</sup>

Pendirian partai Islam tersebut dianggap sebagai bagian dari artikulas atau perjuangan aspirasi umat Islam, yakni untuk melaksanakan ajaran Islam dalam kehidupan masyarakat dan negara, meningkatkan pendidikan dan kualitas hidup mereka pada umumnya, dan untuk meningkatkan kerukunan dan kedamaian dalam kehidupan masyarakat dan negara. Bahkan hal ini juga dianggap sebagai bentuk jihad dalam melakukan amar ma'ruf nahy munkar melalui jalur politik. Meski demikian, partai Islam tidak dibenarkan melakukan "politisi agama", misalnya menggunakan sentimen atau legitimasi agama untuk memperkuat kepentingan politik seseorang atau suatu kelompok tertentu dan mendiskreditkan orang atau kelompok lain dalam hal-hal yang sebenarnya tidak ada hubungan secara langsung dengan agama atau hal-hal yang tidak berdasarkan dalil *qat'i* (absolut).

---

<sup>250</sup>Yusril Ihza Mahendra, *Partai Islam yang Rasional*, dalam Ummat No. 50, July 6, 1998 and No. 41 April 1999. Dikutip oleh Masykuri Abdillah, *Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi*, <https://media.neliti.com/media/publications/12365-ID-hubungan-agama-dan-negara-dalam-konteks-modernisasi-politik-di-era-reformasi.pdf> Download: Senin, 30 Desember 2019 Pukul: 07.37 WIB.

<sup>251</sup> Kuntowijoyo, *Enam Alasan untuk tidak Mendirikan Parpol Islam*, dalam Republika 18 Juli 1998, Dikutip oleh Masykuri Abdillah, *Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi*, <https://media.neliti.com/media/publications/12365-ID-hubungan-agama-dan-negara-dalam-konteks-modernisasi-politik-di-era-reformasi.pdf> Download: Senin, 30 Desember 2019 Pukul: 07.40 WIB.

Dalam kenyataannya, partai-partai Islam itu mengalami fluktuasi dalam dukungan umat. Pada pemilu 1999 partai-partai Islam memperoleh dukungan yang cukup besar dari umat, yakni PKB mendapatkan 12,61 % suara, PPP mendapatkan 10,71%, PAN mendapatkan 7,12%, PBB 1,94%, dan PK mendapatkan 1,36% suara, sedangkan partai nasionalis mendapatkan suara sedikit lebih besar dari partai Islam, yakni PDIP memperoleh 33,74% dan Golkar memperoleh 22,44%. Namun dalam Pemilu tahun 2004 dukungan itu semakin berkurang, yakni PKB mendapatkan 10,67% suara, PPP mendapatkan 8,15%, PKS 7,34%, PAN mendapatkan 6,44%, PBB mendapatkan 2,62%, sedangkan partai nasionalis: Golkar memperoleh 21,58% suara, PDIP memperoleh 18,53%, dan PD memperoleh 7,45%. Pada Pemilu tahun 2009 dukungan bahkan semakin mengecil, yakni PKS mendapatkan 7,88% suara, PAN mendapatkan 6,01%, PPP mendapatkan 5,3%, dan PKB mendapatkan 4,94%, sedangkan partai nasionalis PD mendapatkan 20,35% suara, Golkar memperoleh 14,45%, PDI-P memperoleh 14,03%, Gerindra memperoleh 4,46%, dan Hanura memperoleh 3,77%.<sup>252</sup>

Hasil pemilihan umum serta pemilihan kepala daerah yang telah berlangsung menunjukkan bahwa partai-partai Islam pada saat ini kurang mendapatkan dukungan yang besar dari umat. Berkurangnya dukungan

---

<sup>252</sup>Masykuri Abdillah, *Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi*, Jurnal Ahkam: Vol. XIII, No. 2, Juli 2013, hlm. 255 diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/12365-ID-hubungan-agama-dan-negara-dalam-konteks-modernisasi-politik-di-era-reformasi.pdf> Download: Senin, 30 Desember 2019 Pukul: 08.01 WIB.



terhadap partai-partai Islam itu disebabkan oleh beberapa faktor, baik internal maupun eksternal. Pertama, mayoritas umat Islam tidak lagi memahami Islam sebagai ideologi politik sebagai hasil dari kebijakan deideologi politik pada masa Orde Baru. Kedua, ada perubahan karakteristik pemilih menjadi lebih rasional dari pada emosional, dan lebih pragmatis dari pada idealis, termasuk adanya gejala politik uang (money politics). Ketiga, keuangan dan kepemimpinan partai-partai nasionalis relatif lebih kuat dibandingkan dengan partai-partai Islam. Keempat, munculnya konflik internal partai Islam yang berakhir pada pemecatan atau pemisahan diri pihak-pihak yang berbeda pendapat, meski konflik semacam ini juga terjadi pada partai-partai nasionalis. Kelima, partai-partai nasionalis mengakomodasi sejumlah pemimpin Islam masuk ke dalam partai-partai nasionalis.

Terlepas dari faktor-faktor tersebut di atas, dukungan umat akan menguat kembali, jika partai-partai Islam itu mampu merespons aspirasi umat Islam dengan tepat serta menunjukkannya dalam program-program konkret, terutama terkait dengan peningkatan kesejahteraan mereka. Di samping itu, komitmen partai-partai Islam terhadap aspirasi khusus (partikular) tetap diperlukan, yang disertai dengan rumusan-rumusan yang lebih rasional dan kontekstual dengan kondisi di Indonesia. Dalam beberapa kasus, perjuangan aspirasi khusus ini justru dilakukan oleh partai nasionalis, seperti lahirnya sejumlah Perda bernuansa syariah yang umum diinisiasi oleh Golkar dan Partai Demokrat. Respons dan komitmen

ini merupakan bagian dari fungsi partai dalam melakukan agresi dan artikulasi politik. Di samping itu, diperlukan pula komitmen partai untuk melakukan sosialisasi etika dan sistem politik yang demokratis dan beradab, yang dicontohkan dalam perilaku politik para politisi partai-partai Islam tersebut. Komitmen yang terakhir ini merupakan bagian dari fungsi partai dalam melakukan sosialisasi atau pendidikan politik, yang diwujudkan dalam bentuk ekspresi kritis terhadap sikap dan perilaku pejabat publik yang kurang menunjukkan pemerintahan yang bersih (clean governance) serta kebijakan-kebijakan publik yang tidak atau kurang membela kepentingan rakyat kebanyakan.<sup>253</sup>

Sebenarnya perjuangan aspirasi umat itu tidak selalu berbentuk partai politik Islam, melainkan juga melalui organisasi kemasyarakatan atau organisasi keagamaan. Di Indonesia terdapat banyak ormas keagamaan, bahkan di antaranya ada yang sudah berdiri sejak sebelum kemerdekaan dan sampai kini masih tetap menunjukkan eksistensinya dalam dedikasi terhadap umat dan bangsa Indonesia, seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. Organisasi-organisasi massa Islam itu bisa berperan sebagai *civil society* atau kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat ikut ambil bagian dalam proses membuat kebijakan publik serta mengkritisi kebijakan publik yang tidak sejalan dengan kepentingan rakyat dan aspirasi ummat. Bahkan pada masa Orde Baru

---

<sup>253</sup>Masykuri Abdillah, *Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi*, Jurnal Ahkam: Vol. XIII, No. 2, Juli 2013, hlm. 255 diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/12365-ID-hubungan-agama-dan-negara-dalam-konteks-modernisasi-politik-di-era-reformasi.pdf> Download: Senin, 30 Desember 2019 Pukul: 08.06 WIB.

ormas-ormas Islam merupakan kelompok masyarakat yang paling konsisten dalam melakukan kritik terhadap pemerintah, di saat-saat lembaga parlemen dan masyarakat politik tidak berdaya melakukannya.

Di era reformasi ini, umat Islam dapat mengekspresikan aspirasinya dengan bebas tanpa ada tekanan dan ancaman serta banyak aspirasi umat yang diakomodasi oleh negara, ormas Islam masih bisa bersikap kritis terhadap pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya. Di samping itu terdapat pula kelompok atau organisasi Islam yang melakukan oposisi terhadap negara, karena negara ini belum melaksanakan syariat Islam secara kaffah. Di antara kelompok oposisi ini ada yang sangat radikal dan ekstrem, yang tetap menolak dan tidak mau terlibat dalam sistem yang ada, termasuk dalam pemilihan umum yang dianggap sebagai sistem *taghut* (setan). Bahkan sebagian kelompok ini ada yang melakukan kekerasan dan teror atas nama jihad terhadap simbol-simbol kekuatan negara-negara tertentu (Barat), dan negara RI yang dianggap melaksanakan sistem Barat. Dengan demikian, hubungan politik umat Islam dan negara/pemerintah di era reformasi ini mengambil bentuk yang bervariasi, yakni ada yang kooperatif, kritis, oposisi, dan bahkan antagonistik.<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup>Masykuri Abdillah, *Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi*, Jurnal Ahkam: Vol. XIII, No. 2, Juli 2013, hlm. 255 diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/12365-ID-hubungan-agama-dan-negara-dalam-konteks-modernisasi-politik-di-era-reformasi.pdf> Download: Senin, 30 Desember 2019 Pukul: 08.16

## **B. KEBIJAKAN HUKUM ISLAM PEMERINTAHAN ERA REFORMASI**

### **1. Pemerintahan BJ. Habibie**

Ketika presiden Soeharto meletakkan jabatannya sebagai presiden pada tanggal 21 Mei 1998 dan menyerahkannya kepada wakil presiden BJ. Habibie<sup>255</sup> di tangannya-lah Indonesia beralih dari sistem otoritarian ke demokrasi. BJ Habibie bukan seorang politisi dan tidak banyak melakukan kalkulasi politik. Di bawahnya tumbuh kebebasan pers, pembebasan tahanan politik, reformasi di tubuh militer dan kepolisian, dan pemberian otonomi daerah, dan pembebasan Timur Leste, serta menghilangkan diskriminasi. Ia mencabut beberapa kebijakan yang mengekang kemerdekaan berekspresi orang Tionghoa dengan mengeluarkan Inpres Nomor 26/1988 yang menghapus penggunaan istilah pribumi.

BJ. Habibie seorang teknokrat yang jenius, formasi intelektualnya sangat dipengaruhi oleh kehidupannya di Jerman, sehingga mudah menerapkan ide-ide demokratis. Ia sangat terbuka dengan kritik saran sekalipun itu melemahkan dirinya sebagai presiden. Pada Agustus 1988, para elite militer memikirkan ulang Dwifungsi ABRI, dan hasil keputusan rapat pimpinan ABRI Dwifungsi ABRI dihapuskan. Bersamaan dengan itu

---

<sup>255</sup>Bacharuddin Jusuf Habibie, putra Alwi Abdul Jalil Habibie dan RA. Tuti Marini Puspowardojo terlahir sebagai manusia genius dan mungkin dari 130 juta penduduk hanya akan ada seperti dia (Cuplikan komentar di Majalah *Military Technology*, 1987). Lahir pada tanggal 25 Juni 1936 di Parepare Sulawesi Selatan dengan sejuta kelebihan dan penghargaan yang diterimanya. Ia menciptakan suatu industri pesawat terbang canggih yang tidak pernah dipercaya orang akan bisa dilakukan oleh orang-orang Indonesia. Terakhir, ia termasuk di dalam kurang lebih 30 mantan kepala pemerintahan di dunia yang “dilamar” menjadi anggota *Inter Action Council*. Lihat A. Makmur Makka, *The True Life of Habibie: Cerita di Balik Kesuksesan*, Cet. 1, (Jakarta: Pustaka Iman, 2008), hlm. 1-4.

pula kepolisian RI dipisahkan dari ABRI berdasarkan Ketetapan MPR VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri. Kemudian diperkuat dengan Ketetapan MPR VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Sejak itu Polri berdiri sendiri dan nama resmi militer Indonesia kembali menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI).

#### **a. Pers Sebagai Pilar Demokrasi Keempat**

Habibie mengatakan, dalam zaman globalisasi terbentuknya masyarakat informasi, *trias politica* harus berubah menjadi *quadro politica*, dimana pers menjadi pilar keempat. Demokrasi akan berjalan baik jika pilar demokrasi bukan hanya eksekutif, legislatif dan yudikatif tetapi juga pers. Oleh karena itu peningkatan kualitas pers harus dilakukan dengan lima cara: *pertama*, meningkatkan serta menjamin kesejahteraan dan ketentraman insan pers, sehingga para jurnalis mampu menghasilkan informasi, berita ataupun karya jurnanisme yang berkualitas. *Kedua*, peningkatan profesionalitas mencegah berkembangnya “pers partisan”. *Ketiga*, organisasi dan lembaga pers berkewajiban membina kualitas insan pers bersamaan dengan menjamin kesejahteraan dan ketentraman. *Keempat*, adanya mekanisme “*self regulasi dan self control*” dalam menjaga dan menjamin tercapainya pemberitaan dan informasi yang berkualitas. *Kelima*, membebaskan pers dari pengaruh kepentingan politik

maupun bisnis. Kualitas dan profesionalitas sebagai “*conditio sine quanon*” bagi terciptanya pers Indonesia yang bebas dan merdeka.<sup>256</sup>

## **b. Dukungan Umat Islam**

Presiden Habibie secara umum, mendapat dukungan dari umat Islam karena latar belakang beliau yang religius di samping sebagai ketua Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI).<sup>257</sup> Momentum ini pun tidak disia-siakan umat Islam, ruang gerak yang luas kepada rakyat di era reformasi segera digunakan. Kesempatan ini digunakan masyarakat untuk mendirikan partai politik berdasarkan kecenderungan ideologinya<sup>258</sup> ataupun memberlakukan peraturan daerah yang dilandaskan pada semangat otonomi daerah.<sup>259</sup> Sejumlah organisasi Islam militant seperti Forum Komunikasi Ahlu Sunnah Wal-Jama’ah (FKAWJ) dengan Laskar Jihadnya, Front Pembela Islam (FPI), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) dan lainnya menyusun strategi untuk mewujudkan misi gerakannya. Salah

---

<sup>256</sup>Pidato Sambutan Habibie saat menerima Medali Emas Kemerdekaan Pers pada Hari Pers Nasional (HPN) di Manado, Sulawesi Utara, Red. Taufik Rachman, Republika, Sabtu, 9 Februari 2013, *Habibie: Pers Pilar Demokrasi Ke-Empat*, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/02/09/mhy2jl-habibie-pers-pilar-demokrasi-ke-empat>, Download: Senin, 30 Desember 2019 Pukul: 08.56

<sup>257</sup>Peristiwa perpindahan kekuasaan dari presiden ke wakil presiden pada 21 Mei 1998 menjadi penanda baru tidak hanya bagi masa depan Indonesia secara umum, tetapi juga bagi ICMI dan peran-peran yang dimainkannya secara khusus. Momen bersejarah itu bagi sementara kalangan dianggap sebagai prestasi terbesar ICMI dalam kancah politik. Lihat: Ahmad Gaus AF, *Api Islam Nurcholish Madjid: Jalan Hidup Seorang Visioner*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 221.

<sup>258</sup> Saifullah, *Sejarah dan Kebudayaan Islam di Asia Tenggara* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 38.

<sup>259</sup> Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dengan otonomi daerah maka masyarakat dapat melahirkan Perda-Perda yang bernuansa syariah, lihat Muhammad Alim, “*Perda Bernuansa Syariah dan Hubungannya dengan Konstitusi*” dalam Jurnal Hukum, No. 1, Vol. 17, Januari 2010, hlm. 120, dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/81572-ID-perda-bernuansa-syariah-dan-hubungannya.pdf> Download: Kamis, 02 Januari 2020, Pukul: 12.25 WIB.

satu tujuan mereka adalah untuk meng-amandemen UUD 1945 pasal 29 ayat 1 yang mencantumkan kembali tujuh patah kata dalam rumusan Piagam Jakarta, yakni “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya.”<sup>260</sup> Namun upaya penegakan syariat bukan masalah sederhana dan betapa kompleksitas problem yang dihadapi dari pendukung dan pengambil kebijakan dalam merealisasikan hal tersebut.

Dalam kurun 1 tahun 5 bulan Presiden Habibie berjasa untuk kemajuan bangsa secara nasional. Selama masa pemerintahannya Habibie telah mengesahkan 41 Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. dalam kaitannya dengan kepentingan politik umat Islam setidaknya ada empat Undang-Undang syariat Islam yang disahkan yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Syariah; Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat; dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji; Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang ini mengatur bahwa semua Badan Peradilan di Indonesia menginduk ke Mahkamah Agung. Secara organisasi dan administrasi, Peradilan Agama yang sebelumnya berada di bawah kewenangan Departemen Agama, dengan UU ini dialihkan ke Mahkamah Agung sejajar

---

<sup>260</sup>Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam: dari Indonesia hingga Nigeria*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004), hlm. 71.

dengan tiga peradilan lainnya, yakni Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sikap akomodatif Presiden BJ Habibie terhadap umat Islam sangat dikenang jasanya, menjadikan produk-produk legislasi hukum Islam semakin banyak dan solid. Jabatan Presiden BJ. Habibie sebagai presiden transisi ini berakhir pada tanggal 20 Oktober 1999 dan digantikan oleh KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur).

## **2. Pemerintahan Abdurrahman Wahid**

KH. Abdurrahman Wahid<sup>261</sup> yang biasa dipanggil Gus Dur terpilih menjadi presiden keempat pada tanggal 29 Oktober 1999. Gus Dur didukung penuh oleh partai-partai Islam yang disebut Poros Tengah, yang terdiri dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan (PK), dan Partai Bulan Bintang (PBB). Keberhasilan Poros Tengah memenangkan pemilu 1999 menjadikan Abdurrahman Wahid menjadi Presiden dipandang sebagai kemenangan sementara politik Islam dari kelompok nasionalis sekuler. Sebagaimana diketahui sebelum reformasi bergulir, sayap politik nasionalis Islam dan nasionalis sekuler senantiasa berseteru. Pada masa-masa tertentu, perseteruan ini bahkan dirasakan cukup tinggi.

---

<sup>261</sup> Beliau lahir dengan nama Abdurrahman Addakhil pada 7 September 1940. 'Addakhil' artinya "penakluk". Ayah beliau merupakan kyai masyhur di Jawa Timur yaitu pendiri Nahdhatul Ulama (NU) KH. Wahid Hasyim. Jadi nama ayah beliau lebih populer dipakaikan daripada Addakhil namanya sendiri. Ayah Gus Dur KH. Wahid Hasyim, seorang nasionalis dan menjadi Menteri Agama pada tahun 1979. Ibunya Hj. Sholehah yang merupakan putri dari KH. Bisri Syansuri, pendiri Pondok Pesantren Denanyar Jombang. Lihat Greg Barton, *"Biografi Gus Dur: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid"*, Terj. Lie Hua, Pnyt. Ahmad Suaedy, (Yogyakarta: Penerbit Lkis, 2002), hlm. 26.



Duet Gus Dur-Mega dianggap sebagai rekonsiliasi antara sayap Islam moderat dengan kelompok nasionalis. Pasangan ini merupakan representasi dari realitas politik nasional yang terdiri atas kelompok Islamis dan Sekularis.<sup>262</sup>

Orang mengenal Gus Dur dengan banyak predikat, yaitu ulama, negarawan, politisi ulung, budayawan, cendekiawan, serta bapak pluralisme. Predikat yang tidak kalah tenar adalah bahwa Gus Dur merupakan figur yang sangat kontroversial, karena pemikiran Gus Dur sangat jelas dan secara konsisten liberal. Banyak pertanyaan, bagaimana seseorang yang merupakan intelektual liberal juga dianggap sebagai figur religius dan bahkan pemimpin karismatik setingkat wali? Jika kunci permasalahan ini menurut Greg Barton, tidak diinvestigasi secara memadai dan juga kaitan antara keyakinan agama Abdurrahman dan peran publik sekulernya tidak dipahami, maka hampir tidak mungkin dapat memahami dengan sungguh-sungguh siapa sebenarnya Abdurrahman Wahid itu.<sup>263</sup>

Sebagai negarawan, menurut SBY, Gus Dur memiliki lima pemikiran besar yang sungguh-sungguh beliau lakukan yaitu: *Pertama*, Indonesia harus menjadi negara majemuk yang rukun. *Kedua*, menghilangkan diskriminasi dengan alasan apa pun. *Ketiga*, peran masyarakat yang partisipatif dan mengurangi dominasi peran negara. *Keempat*, negara

---

<sup>262</sup>Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam: Dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2010), hlm. 336

<sup>263</sup>Abdurrahman Wahid, *Prisma Pemikiran Gus Dur*, (Yogyakarta: LkiS, 2000), Kata Pengantar Greg Barton, hlm xxiii

tidak boleh mengontrol pikiran rakyatnya. *Kelima*, hubungan sipil dan militer yang sehat. Hal ini berarti militer tidak boleh mendominasi sipil, serta sipil juga harus mengetahui batas-batas wilayahnya. Sebagai contoh bahwa militer tidak boleh memaklumkan perang. Perang hanya boleh dinyatakan oleh Presiden dengan persetujuan DPR RI. Saat perang, militer lah yang melakukan operasi perencanaan dan serangan, sipil tidak boleh mencampurinya.<sup>264</sup>

Sebagai budayawan, perhatian Gus Dur pada upaya menggali kebudayaan dari segi nilai-nilainya bagi kehidupan sosial dan komunitas keagamaan. Ia memantik diskursus pada ranah supranatural kebudayaan dalam melihat relasi negara, budaya, dan negara. Gus Dur memiliki corak pemikiran yang khas tentang Islam yaitu berpijak pada tradisi, kelokalan, sekaligus kekinian, bukan Islam yang berorientasi pada pemurnian dan purifikasi. Gus Dur segaris dengan tradisi berislam yang telah dijalani masyarakat Islam di Nusantara, sehingga ia melakukan apa yang ia sebut dengan “mendinamisasikan” tradisi. Secara kultural masyarakat Islam di Nusantara berhasil mendialogkan tradisi Islam dengan tradisi lokal dan melahirkan beragam ekspresi kebudayaan seperti arsitektur bangunan, tari, dan berbagai perayaan keagamaan. Hal-hal seperti itulah yang menurut Gus Dur perlu didinamisasikan sepanjang waktu. Proses

---

<sup>264</sup>SBY memaparkan lima pemikiran fundamental Gus Dur ketika beliau menjadi menteri presiden ke-4 tersebut. SBY menyampaikan sambutan saat haul ke-4 Gus Dur di Pondok Pesantren Tebuireng, Jombang, Jawa Timur 3 Januari 2014, Reporter: Dedi Rahmadi, Sabtu 4 Januari 2014 03:32, Merdeka, *Peristiwa*, <https://www.merdeka.com/peristiwa/ini-lima-pemikiran-fundamental-gus-dur.html>  
Download: Selasa, 31 Desember 2019, Pukul: 10.25 WIB

pribumisasi Islam tersebut kemudian membentuk pola atau corak beragama yang khas. Orang kemudian menyebutnya sebagai Islam Nusantara. Sebuah corak berislam yang moderat, damai, ramah, dan terbuka. Pribumisasi Islam adalah caranya, Islam Nusantara adalah buahnya. Menurut Gus Dur, kewajiban muslim adalah mewujudkan negara damai (*dar al-sulh*) bukan negara Islam (*dar al-Islam*). Sebuah negara yang di dalamnya ada kedamaian, keadilan, kesetaraan, dan penghormatan terhadap martabat manusia adalah negara yang sejalan dengan agama Islam.<sup>265</sup>

Karena pemikirannya yang liberal.<sup>266</sup> Ia berjuang keras dalam mewujudkan sebuah 'impian' negara sekuler bernama Indonesia. Indonesia tidak akan menjadi negara agama serta hukum Islam tidak akan menjadi hukum nasional.<sup>267</sup> Ketika pemberlakuan UUPA tahun 1991, Gus

---

<sup>265</sup>Praktik pribumisasi Islam berdasar pada kaidah fikih *al'adatu muhakkamah* (adat istiadat bisa menjadi hukum) dan *al-muhafadzatu 'ala al-qadimi al-shalih wa al-akhzhu bi al-jadidi al-ashlah* (memelihara hal lama yang baik dan mengambil hal baru yang lebih baik), Baca: Heru Prasetia, *Aktivis Gusdurian Yogyakarta*, Beritagar.id, 02 Juni 2017, <https://beritagar.id/artikel/ramadan/sketsa-nilai-dan-pemikiran-gus-dur> Download: Selasa, 31 Desember 2019, Pukul: 09.02 WIB.

<sup>266</sup> Walaupun Gus Dur membangun pemikirannya melalui paradigma kontekstualisasi khazanah pemikiran Sunni Klasik. Belajar di pesantren dan kuliah di Timur Tengah (al-Azhar dan Universitas Baghdad). Namun Gus Dur jarang mengikuti perkuliahan, dia banyak membaca di perpustakaan American University Library, dia juga suka menonton film Barat dan Amerika, dan juga minat pertandingan sepak bola. Gus Dur menolak metode belajar yang digunakan universitas. Lihat Greg Barton, *Gagasan Islam Liberal di Indonesia: Pemikiran Neo-Modernisme Nurcholish Madjid, Djohan Effendi, Ahmad Wahib, dan Abdurrahman Wahid, 1968-1980*, terj. Nanang Tahqiq, Edt. Edy A. Effendi, judul asli: *The Emergence of Neo-Modernism: A Progressive, Liberal Movement of Islamic Thought in Indonesia: A Textual Study Examining the Writings of Nurcholish Madjid, Djohan Effendi, Ahmad Wahib and Abdurrahman Wahid, 1968-1980*, (Jakarta: Paramadina, 1999), hlm. 327.

<sup>267</sup>Ungkapan Gus Dur pada tanggal 24 Mei 1999, dalam acara "Partai-Partai" di TPI, menegaskan cita-citanya untuk membuka hubungan diplomatik dengan Israel dan mempertegas penolakannya terhadap gagasan dimasukkannya hukum Islam ke dalam hukum nasional. "Ini negara kebangsaan. Karena itu Islam boleh dominan sebagai kekuatan moral, bukan sebagai kekuatan fisik atau sebagai perangkat hukum. Hukum

Dur tidak sepakat dan khawatir kemungkinan adanya *interplay* politik antara Islam dan negara yang berpotensi untuk menimbulkan sektarianisme dan eksklusivisme.<sup>268</sup> Lebih tepatnya, Gus Dur dikelompokkan dalam kategori *neo-modernisme* Islam sebagai akar kebangkitan Islam liberal di Indonesia, demikian pendapat Greg Barton,<sup>269</sup> Fachry Ali dan Bachtiar Effendi.<sup>270</sup>

Gus Dur sangat tidak setuju dengan diskrimasi agama lain seperti Kong Hu Cu dan perayaan Imlek. Dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 6 tahun 2000 Gus Dur menghapus Instruksi Presiden Nomor 14 tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat China yang pernah dikeluarkan Presiden Soeharto. Gus Dur juga berkeinginan keras menghapus diskriminasi terhadap PKI dengan mencabut Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 berisi tentang larangan paham marxisme dan leninisme (komunisme) di Indonesia. Usulan Gus

---

(Islam) dijalankan oleh ummat, bukan oleh negara. Awal November 1999, saat melakukan lawatan ke sejumlah negara ASEAN, Gus Dur menegaskan lagi, "Indonesia tidak akan menjadi negara agama dan hukum Islam tidak akan dijadikan hukum nasional." Diakses dari <http://www.voa-islam.com/read/indonesiana/2012/11/29/22054/tolak-syariat-islam-di-indonesia-gus-dur-tak-perlu-dibela/#sthash.C5lC0Y1l.dpbs> Download: Sabtu, 25 Nopember 2017, Pukul: 13.46.

<sup>268</sup>Bachtiar Effendi, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 323.

<sup>269</sup> Menurut Greg Barton bahwa pemikiran Gus Dur sebagai kombinasi antara modernisme dan tradisionalisme untuk menghasilkan sesuatu yang baru-sesuatu yang dapat melampaui batas-batas yang ada pada tradisionalisme dan modernisme itu sendiri. Lihat: Greg Barton, *Biografi Gus Dur: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid*, (Yogyakarta: LkiS, 2002), Judul Asli: *GUS DUR: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid*, Diterbitkan dalam bahasa Indonesia atas izin Equinox Publishing dan penulisannya. Hak terjemahan bahasa Indonesia ada pada LkiS Yogyakarta, hlm. 152.

<sup>270</sup> Fachry Ali dan Bachtiar Effendi, *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, ed. Kedua, (Bandung, Pustaka Mizan, 1990), hlm. 177.

Dur ini tentu saja mendapat reaksi keras dari rakyat. Tragedi G30S/PKI masih menyisakan trauma yang mendalam bagi kehidupan bangsa. Atas usulan itu, mayoritas fraksi-fraksi MPR menolak keinginan itu. Fraksi yang menolak, yakni FPG, FKB, FPP, FTNI, Fraksi Utusan Daerah dan Golongan. Sedangkan FPDIP tetap mempertahankan untuk melakukan penghapusan. MUI dalam rapat pleno 21 Maret 2000 secara tegas menantang wacana yang digulirkan presiden. Hartono Mardjono, anggota DPR dari Partai Bulan Bintang pun menyatakan akan meminta MPR menggelar sidang istimewa jika Gus Dur mencabut TAP MPRS XXV/1966. Partai Bulan Bintang juga menyatakan ketidaksetujuan mereka atas usul Gus Dur. Demikian halnya dengan FUI yang menggelar aksi massa sepanjang jalan Merdeka Utara.<sup>271</sup>

Gus Dur mengalami banyak konflik politik yang disebabkan beberapa variabel yang saling berkaitan dan memiliki kesambungan sejarah. Di antaranya hubungan sipil dan militer, hubungan Islam tradisional dengan Islam modernis dan fundamentalis, ataupun hubungan politisi dengan pengusaha. Hingga pada akhirnya beliau dijatuhkan dengan skandal korupsi Buloggate dan Brunaigate. Penyelidikan Kejaksaan Agung memutuskan bahwa Gus Dur bersih dari segala tuduhan korupsi. Hal ini

---

<sup>271</sup>NU Online, *Mayoritas Fraksi Tolak Pencabutan TAP MPRS MPRS XXV/1966*, Sabtu, 02 Agustus 2003 19.45 diakses pada <http://www.nu.or.id/post/read/421/mayoritas-fraksi-tolak-pencabutan-tap-mprs--xxv1966> , Download Jumat, 02 Maret 2018, Pukul: 14.41 WIB.

menunjukkan pemakzulan tersebut merupakan tindakan inkonstitusional.<sup>272</sup>

Reformasi yang beliau jalankan yaitu reformasi TNI, desakralisasi Istana Negara, melanjutkan kebijakan Presiden Habibie dalam meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dan TNI/Polri. Pada masa Gus Dur juga dimulai proses amandemen terhadap UUD 1945.<sup>273</sup> Jabatan sebagai presiden ia duduki selama 2 tahun 9 bulan dan digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri.

### 3. Pemerintahan Megawati Soekarno Putri

Megawati Soekarno Putri<sup>274</sup> resmi menjadi presiden kelima Indonesia pada tanggal 9 Agustus 2001. Melalui Sidang Istimewa MPR, Gus Dur diturunkan dan digantikan oleh Megawati Soekarno Putri.<sup>275</sup> Pemimpin Partai Politik PDIP tersebut menjadi presiden perempuan pertama di

---

<sup>272</sup>Hayyik Ali Muntaha Mansur, *Membaca Kembali Pemakzulan Gus Dur*, alif.id, Selasa, 25 Desember 2018, <https://alif.id/read/hayyik-ali-muntaha-mansur/membaca-kembali-pemakzulan-gus-dur-b213971p/>, Download: Jumat, 06 Maret 2020, Pukul 15.08 WIB.

<sup>273</sup>Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik*, hlm. 339.

<sup>274</sup>Nama lengkapnya adalah Diah Permata Megawati Setiawati Soekarno Putri. Lahir di Yogyakarta, pada tanggal 23 Januari 1947 putri proklamator dan Presiden Pertama di Indonesia yaitu Soekarno dan ibunya bernama Fatmawati. Pada tahun 1993 Mega terpilih menjadi Ketua Umum DPP PDI dan berseteru dengan PDI pimpinan Soeryadi yang terpilih dalam Kongres PDI di Medan, Mega menyatakan Kongres tersebut tidak sah. Pada tanggal 27 Juli 1996 kelompok Soerjadi merebut kantor DPP PDI di Jalan Diponegoro yang dikenal dengan "Peristiwa Kuda Tuli". Setelah rezim Orde Baru tumbang, PDI Mega berubah nama menjadi PDI Perjuangan. Kemenangan PDIP itu menempatkan Mega pada posisi presiden. Namun ternyata pada SU-MPR 1999, Mega kalah. Namun pada tanggal 23 Juli 2001 anggota MPR secara aklamasi menempatkan Megawati duduk sebagai Presiden RI ke-5 menggantikan KH. Abdurrahman Wahid. Lihat Muhammad ElBrahimy, *Biografi Tokoh Presiden dan Wakil Presiden*, Cet.1, (Jakarta: Balai Pustaka, 2012), hlm. 17.

<sup>275</sup> Megawati diangkat sebagai presiden berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 menggantikan Gus Dur. Masa jabatan Mega terhitung sejak pengucapan sumpah dan janji hingga habis sisa masa jabatan yakni pada 2004. Lihat: <https://www.tatanusa.co.id/tapmpr/01TAPMPR-III.pdf> Download: Kamis, 02 Januari 2020, Pukul: 15.45 WIB.

Indonesia membentuk kabinet gotong royong bersama wakil presiden Hamzah Haz. Anggota kabinet ini adalah kombinasi dari tokoh profesional dan politisi partai politik pendukung pemerintahan. Nama gotong royong dipilih untuk menguatkan visi misi utama pemerintahannya yaitu rekonsiliasi nasional. Saat terpilih menjadi presiden sedang porak poranda akibat beragam konflik komunal (Ambon, Poso, Sampang) dan konflik politik (pemakzulan Gus Dur oleh koalisi yang sebelumnya mendukungnya). Gotong Royong dimaksudkan untuk merekonsiliasi atau mempersatukan bangsa Indonesia dalam semangat membangun kembali.<sup>276</sup>

Dalam bidang hukum, Pemerintahan Megawati berhasil memberikan landasan sistem hukum Indonesia setelah adanya amandemen UUD 1945, seperti dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan dikeluarkannya UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU tersebut merupakan revisi atas UU No. 31 Tahun 1999. Kebijakan penanganan HAM pemerintah mengeluarkan UU No. 26 Tahun 2000 sebagai tindak lanjut dari UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Presiden BJ. Habibie. Pemerintahan Megawati juga berhasil mengakhiri perdebatan tentang status hakim apakah berada di bawah Menteri Kehakiman atau di bawah Mahkamah Agung dengan lahirnya UU No. 4 Tahun 2004 tentang

---

<sup>276</sup> Zuhriyah, *Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri*, (Warta Sejarah: 16 Mei 2016) dalam <http://wartasejarah.blogspot.com/2016/05/masa-pemerintahan-presiden-megawati.html> Download: Kamis, 02 Januari 2020, Pukul: 08.38 WIB.

Kekuasaan Kehakiman, disusul kemudian UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan tas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.<sup>277</sup>

Ada dua produk Undang-Undang yang dapat dirasakan umat Islam dari kepemimpinan Megawati, yaitu di awal priode kepemimpinannya, Megawati mengesahkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Undang-Undang ini sebagai kelanjutan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, yang disahkan oleh Presiden BJ. Habibie. Selain itu akomodasi pemerintahan Megawati terhadap hukum Islam adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang di dalamnya terdapat ketentuan yang mengharuskan setiap sekolah untuk menyediakan guru agama untuk anak didik sesuai agamanya.

Pada pemilu 2004 PDIP mengalami kekalahan. Rakyat memilih presiden Soesilo Bambang Yudhoyono secara langsung, untuk mengatasi krisis ekonomi dan masalah politik yang tidak stabil. Akhirnya jabatan presiden Megawati berakhir pada 20 Oktober 2004.

#### **4. Pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono**

Estafet reformasi dilanjutkan oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono atau biasa dipanggil dengan nama singkatan

---

<sup>277</sup>Rokhmin Dahuri dan Kristin Samah (Editor), *The Brave Lady: Megawati dalam Catatan Kabinet Gotong Royong*, (Jakarta: Gramedia, 2019), hlm. 29-31.



SBY.<sup>278</sup> Pemerintahannya, memfokuskan pada terorisme global, penanggulangan bahaya narkoba, perjudian, dan kasus perdagangan manusia. Kebijakan ini membuat SBY masuk dalam daftar 500 tokoh muslim paling berpengaruh di dunia (*The 500 Most Influential Muslim*), yang disusun oleh *Royal Islamic Strategic Studies Center* (RISC) di Yordania. Dalam daftar tersebut, pada tahun sebelumnya Presiden SBY berada di peringkat 10, kini naik ke peringkat 9 karena dianggap berhasil dalam melakukan kampanye gerakan anti terorisme., pengembangan demokrasi, dan penyelesaian sengketa Aceh dan Papua secara damai.<sup>279</sup>

Yang menarik adalah meskipun agenda pemberantasan tindak pidana korupsi, dan penciptaan tata pemerintah yang bersih dan berwibawa, serta pemberantasan kemiskinan tidak sepenuhnya mampu dituntaskan oleh SBY, tidak juga oleh setiap presiden reformasi sebelumnya, padahal reformasi telah berjalan 10 tahun sejak 1998. Berbagai perangkat Undang-Undang juga telah dibuat dalam upaya penegakan hukum era SBY.<sup>280</sup> Hal ini disadari oleh rakyat bahwa korupsi

---

<sup>278</sup> Beliau anak tunggal dari pasangan R. Soekotjo dan Sitti Habibah lahir pada tanggal 9 September 1949 di Pacitan Jawa Timur. Tercatat sebagai lulusan terbaik AKABRI (1973). Darah prajurit menurun dari ayahnya yang pensiun sebagai Letnan Satu. Sementara ibunya, Sitti Habibah putri salah seorang pendiri Ponpes Tremas. Lihat Muhammad ElBrahimy, *Biografi Tokoh Presiden*, hlm. 18.

<sup>279</sup> Menempati tokoh nomor satu adalah Raja Abdullah dari Arab Saudi. Di peringkat kedua adalah Pemimpin Iran Ayatollah Khamaeni, lalu disusul oleh Raja Maroko Muhammad VI di peringkat tiga. Baca: Alfurkon Setiawan, *SBY Masuk Daftar 500 Tokoh Muslim Berpengaruh di Dunia*, ; Diposkan pada: 3 Dec 2012 ; 7328 Views, <http://setkab.go.id/sby-masuk-daftar-500-tokoh-muslim-berpengaruh-di-dunia/> Download: Sabtu, 03 Maret 2018, Pukul: 17.24 WIB.

<sup>280</sup> Kompas 6 April 2006, menyatakan, walaupun era reformasi sudah berjalan sewindu atau delapan tahun, tetapi perkara tindak pidana korupsi bukannya makin berkurang malahan makin menyebar ke segala kelompok masyarakat. Baca: Harie Tuesang, *Upaya Penegakan Hukum dalam Era Reformasi*, (Jakarta: Restu Agung, 2009), hlm. 36-39.

dan tata kelola pemerintahan yang bersih bukan dibebankan kepada kesalahan presiden seorang saja, namun menjadi tanggung jawab kita bersama. Oleh sebab itu pemilu presiden tahun 2009, sebagian besar masyarakat masih memilih SBY untuk melanjutkan periode kepemimpinannya yang kedua bersama Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II.

Dalam menghadapi banyak persoalan, presiden SBY ingin merangkul semua pihak.<sup>281</sup> Beliau dikenal sebagai presiden yang tidak pernah memenjarakan lawan politiknya. Bukan menunjukkan presiden SBY lemah, tetapi lebih tepat beliau seorang demokrat.<sup>282</sup>

Hubungan umat Islam dengan pemerintahan SBY juga berjalan mesra. Tidak ada yang menyangkal SBY seorang nasionalis yang religius. Jauh sebelum beliau menjadi presiden, SBY telah merangkul Islam, baik

---

<sup>281</sup>Sikap SBY dinilai banyak orang sebagai peragu dan penakut atau komunikasi politiknya mencerminkan karakter *undecided and uncertain*. Namun Juwono Sudarsono (politikus yang menjabat Menteri Pertahanan sejak 21 Oktober 2004 hingga 22 Oktober 2009) tidak setuju dengan kesan yang demikian, sebab SBY berperan sebagai rekonsiliator di panggung Indonesia selama masa jabatannya. "Ia melihat luka-luka dan hiruk-pikuk reformasi sejak Mei 1998 itu (telah) menimbulkan kegaduhan sehingga perlu diturunkan suhunya." *Self-image*-nya sebagai rekonsiliator mengharuskan SBY merangkul semua pihak. Baca: Tjipta Lesmana, *Dari Soekarno Sampai SBY: Intrik & Lobi Politik Para Penguasa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 326.

<sup>282</sup> SBY secara pribadi dianggap sebagai presiden yang berkarakter kuat dan seimbang. Bukan hanya kemampuan akademik SBY membuat banyak orang kagum, namun ia nyaris sempurna. Anggota tim asisten Presiden SBY, menulis di catatan hariannya tentang seorang presiden yang ia kagumi energik, *demanding*, teliti, dan perfeksionis. Baca: Dino Patti Djalal, *Harus Bisa: Seni Memimpin ala SBY*, (Jakarta: Red & White Publishing, 2008) 434 hlm. Wisnu Nugroho juga menulis Tetralogi Sisi Lain SBY sebagai "manusia biasa" yang sangat manusiawi. Kesenangan SBY dengan bermain gitar dan mencipta lagu. Gitar itu selalu dibawa oleh petugas khusus ke mana pun SBY pergi bertugas. Di lain peristiwa, Ketua PWI selalu mencium tangan SBY saat bertemu. Meskipun tidak ada aturan yang melarang, namun sebagian menganggap kejadian ini aneh. Sebenarnya sangat wajar bila rakyat mengidolakan SBY sebagai presidennya termasuk para wartawan. Masih banyak lagi cerita Wisnu tentang SBY dalam bukunya. Baca: Wisnu Nugroho, *Tetralogi Sisi Lain SBY: Pak Beye dan Istana*, (Jakarta: Kompas 2010), 256 hlm.

NU, Muhammadiyah, dan pondok-pondok pesantren.<sup>283</sup> Karena beliau memang tumbuh di lingkungan pesantren.<sup>284</sup> Bahkan ketika memilih para menteri Kabinet Indonesia Bersatu, ada rumor yang muncul bahwa SBY sangat “takut” kepada partai-partai berbasis Islam.<sup>285</sup>

Presiden SBY menyatakan Islam, demokrasi, dan modernisasi bisa berjalan seiring dan membentuk sebuah negara demokrasi modern yang tidak meninggalkan nilai-nilai agama. Partai politik Islam di Indonesia merupakan salah satu pihak yang menyokong kuat dan merupakan pendukung demokrasi.<sup>286</sup> Beliau menyebut identitas keislaman menjadi

---

<sup>283</sup>Seperti yang disampaikan Yahya Ombara kepada sahabatnya SBY, bahwa agar sukses menjadi presiden dalam pemilihan langsung adalah menguasai NU dan Muhammadiyah, merangkul Islam, maka anda menang. Suara rakyat adalah suara Tuhan. Orang memilih dalam hatinya. Hati orang yang beragama merupakan tempat sebuah keyakinan. Jika calon presiden satu keyakinan, satu iman, maka hati yang terketuk akan mendukung si calon. Itu faktor mendasar dan aksioma. Baca: Yahya Ombara, *Presiden Flamboyan SBY yang Saya Kenal*, (Jakarta: Eswi Fondation, 2007), hlm. 102.

<sup>284</sup>Ayahnya berasal dari Pondok Pesantren Gontor dan ibunya masih keluarga Pesantren Tremas. Kedua pesantren tersebut dari kultur yang berbeda. Gontor mencerminkan kemodernan sedangkan Tremas pesantren tradisional. Oleh sebab itu SBY sangat terbiasa menerima perbedaan dan akomodatif terhadap masukan dan saran. Beliau juga pernah menjadi khotib Idul Fitri ketika masih menjabat Pangdam di Sumatera Selatan. Baca: Arwan Tuti Artha, *Dunia Religius SBY*, Cet. 1 (Yogyakarta: Best Publisher, 2009), hlm. 103.

<sup>285</sup>padahal jatah mereka telah memenuhi kuota, sehingga memberikan posisi menteri ke partai-partai Islam tersebut, bukan mengakomodir kader-kader dari Partai Demokrat sendiri. Padahal publik tahun betul bahwa selain PBB, PKS, dan PKP, partai lainnya tidak memiliki sumbangan apa-apa atas keberhasilan SBY menjadi presiden. Maka jabatan menteri yang jatuh kepada kader PAN yakni Hatta Rajasa sebagai Menteri Perhubungan serta Alwi Shihab dan Syaifullah Yusuf (PKB), Bachtiar Chamsah dan Sugiharto dari PPP. Baca: Akbar Faizal, *Partai Demokrat dan SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 273.

<sup>286</sup>Hal tersebut disampaikan oleh Kepala Negara saat membuka pertemuan *World Movement for Democracy* di Jakarta, Senin. "Kami di Indonesia telah melihat bahwa Islam, demokrasi, dan modernisasi dapat tumbuh bersama. Tidak ada konflik antara kewajiban spiritual agama, kewajiban politik sebagai warga negara dalam pluralisme dan kemampuannya untuk memasuki dunia modern," <https://www.merdeka.com/politik/sby-islam-demokrasi-dan-modernisasi-bisa-seiring.html> Download: Sabtu, 03 Maret 2018, Pukul: 17.44 WIB.

proyeksi yang inheren dalam referensi mengenai bangsa Indonesia.<sup>287</sup> Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa menegaskan kembali dalam forum utama ekonomi dunia Group of 20 (G20).<sup>288</sup> Sebagai kelanjutan, Indonesia terus berupaya memasukkan Islam moderat sebagai image-nya dalam politik global.<sup>289</sup> Program-program dijalankan secara konsisten meliputi fasilitas *interfaith dialogues*, *inter-civilization dialogues*, dan menjadi tuan rumah *the International Conference of Islamic Scholars* yang berupaya mempromosikan aspek moderat peradaban Islam.<sup>290</sup>

Sekarangnya ada enam Undang-Undang yang disahkan pada Era SBY, yakni (1) Undang Undang nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, (2) Undang Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang ini diperbaharui kembali dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (4) Undang-Undang Nomor 21

---

<sup>287</sup>Susilo Bambang Yudhoyono, 2005, *An Independent and Active Foreign Policy for the 21 st Century*, Sangri-La Hotel, Jakarta, 19 May 2005, in *Transforming Indonesia: Selected International Speeches*, edited by D. Djalal, (Jakarta: Office of Special Staff of the President for International Affairs & PT Buana Ilmu Populer, 2005), hlm. 124-125.

<sup>288</sup>"...as the G-20 has confirmed itself the status of the major forum on world economic issues, Indonesia is challenged to carve a niche within the group that is unique to itself as the world's third largest democracy, the country with the world's largest Muslim population, and a voice of moderation..." Lihat Dewi Fortuna Anwar, *The Impact of Domestic Politics and Asian Regional Affairs on Indonesian Foreign Policy*, Southeast Asian Affairs, Scholar Articles, 2010, hlm. 126; lihat juga DF Anwar, *Foreign Policy, Islam and Democracy in Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora Indonesia, Vol. 3, 2010, hlm. 37-54.

<sup>289</sup>Rizal Sukma, *Domestic Politic and International Postures: Constraints and Possibilities* dalam A. Reid, *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia's Third Giant* (Singapore, ISEAS, 2012), hlm. 86.

<sup>290</sup>Tim Kementerian Luar Negeri RI, *Buku Saku Diplomasi Publik*, (Jakarta: Direktorat Diplomasi Publik, Kementerian Luar Negeri RI, 2008).

Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (5) Undang-Undang Nomor 23  
 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (6) Undang-Undang Nomor 33  
 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal.

### **C. PILAR DEMOKRASI INDONESIA PEMERINTAHAN SBY**

#### **1. Kebebasan Pers**

Kebebasan masyarakat untuk memperoleh informasi seluas-luasnya, kebebasan memilih media yang sesuai dengan minat dan aspirasi mereka, serta kebebasan dalam menyampaikan pendapat, kritik, dan keluhan mereka melalui media pers. Kebebasan yang diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada masyarakat makna perbedaan pendapat dalam pergaulan demokratis. Membiasakan diri untuk bersedia menerima pendapat yang berbeda, bahkan bertentangan sekalipun, orang dapat menjauhi naluri kekerasan.<sup>291</sup>

Menurut UU Nomor 40 Tahun 1999, pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum. Pers atau media massa yang sebelumnya bukan sebagai alat kekuasaan, pada periode ini pers memainkan kekuatan tersendiri sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Pers diberi ruang mengenai pemantauan kekuasaan. Sebagai penyelidik, pers memiliki tantangan besar dan penggunaannya cukup dengan kehati-hatian.<sup>292</sup>

---

<sup>291</sup>Atmakusumah, *Tuntutan Zaman, Kebebasan Pers dan Ekspresi*, (jakarta: Spasi & VHR Book, 2009), hlm. 13.

<sup>292</sup>Pemantauan kekuasaan terhadap pusat kekuasaan adalah hal yang paling penting dan paling sulit. Pemantauan ini meliputi pemerintah, namun ada lembaga lain

Bekerjanya seluruh pilar demokrasi tersebut untuk mengkualifikasikan konfigurasi politik pemerintahan itu demokratis atau otoriter.<sup>293</sup>

Pada pemerintahan SBY, kebebasan pers dan kebebasan berpendapat relatif terjaga dari intervensi negara. Di tahun politik 2009 sekalipun, SBY berusaha secara hati-hati menjaga citra politiknya dengan tidak ikut campur secara terbuka dalam berbagai peristiwa politik seperti pilkada. Upaya menjaga stabilitas lembaga negara dari perpecahan, dan sikapnya menjaga jarak dengan tarikan politik berbagai kepentingan menjadikan berbagai intrik panas relatif dapat dihindarkannya. Kebebasan memilih dalam pilkada yang dirasakan di hampir semua daerah, menjadi dimensi yang menguntungkan citra politik pemerintahannya. Oleh sebab itu, SBY dinilai masih baik oleh masyarakat yang merupakan poin penting untuk dapat bertahan duduk di kursi presiden kedua kalinya.<sup>294</sup> Secara umum, kebebasan pers selama sepuluh tahun pemerintahan presiden SBY diapresiasi oleh para tokoh pers. Sebanyak 32 tokoh pers, wartawan senior, pemimpin redaksi dan akademisi menyampaikan pendapatnya. Mereka menulis testimoni tentang kepemimpinan SBY, kinerja pers, serta

---

dan orang-orang di masyarakat yang punya kekuatan ekonomi, daya paksa, sosial, moral, dan daya bujuk besar yang kekuasaannya secara atau bahkan melebihi pemerintah. Baca: Bill Kovach & Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism*, (New York: Crown Publishers, 2001), diterjemahkan oleh Yusi A. Pareanom, *Sembilan Elemen Jurnalisme*, Cet. I, 2003. hlm, 253.

<sup>293</sup> Pada konfigurasi politik demokratis, kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya. Baca: Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1996) hlm. 25

<sup>294</sup> Firmanzah, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia Anggota IKAPI DKI, 2010), hlm. 179.

realitas hubungan anyara SBY dan komunitas pers selama 10 tahun. Salah seorang tokoh pers, Atmakusumah Astraatmadja (Ketua Dewan Pers 2000-2003) mengungkapkan bahwa belum pernah terjadi selama Indonesia merdeka, dalam kurun waktu yang cukup lama (15 tahun) pers tidak lagi mengalami tekanan politik pemerintah. Mereka menilai kebebasan pers ini sangat terasa selama kepemimpinan SBY sehingga tidak ada pemberedelan atau tindakan hukum terhadap pers.<sup>295</sup>

Menurut *Freedom House* periode 2003-2012 Indeks Kebebasan Pers di Indonesia menunjukkan rating yang semakin membaik. Seperi tabel berikut:



Keterangan: 0-3 free, 31-60 partly free, 61-100 not free

Sumber: *Free of Pers* 2013<sup>296</sup>

<sup>295</sup> Ade Armando, Dosen Ilmu Komunikasi FISIP UI, menyatakan pujiannya terhadap kepemimpinan SBY, bahwa SBY selalu menahan diri terhadap perilaku pers yang kadang terkesan tak menghormati kepala pemerintahannya, SBY tidak menggunakan otoritasnya untuk mengintervensi ruang gerak pers. Baca: Agus Sudibyo (Editor), *SBY dan Kebebasan Pers: Testimoni Komunikasi Media*, (Jakarta: (Persatuan Wartawan Indonesia, 2014), 243 hlm.

<sup>296</sup> Republik Indonesia, *Ringkasan Eksekutif: Menata Perubahan Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera, Demokratis dan Berkeadilan, Pencapaian Kinerja*

Pengadilan Tinggi Jakarta akhir April 2005 mengukuhkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk menjatuhkan hukuman penjara satu tahun kepada Bambang Harymurti, pemimpin redaksi majalah berita *Tempo*, karena karya jurnalistik yang dimuat di terbitan mingguan itu dianggap mencemarkan nama baik seorang pengusaha. Majalah *Tempo* kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan akhirnya memenangkan perkara ini.<sup>297</sup> Sebelum ini, sudah ada dua redaktur harian *Rakyat Merdeka* yang oleh Pengadilan Negeri di Jakarta dijatuhi hukuman penjara lima dan enam bulan, walaupun masing-masing dalam masa percobaan 10 dan 12 bulan di tahun 2003.<sup>298</sup>

Dekriminalisasi dan pemberlakuan pidana untuk perkara pers, seperti terhadap wartawan harian *Rakyat Merdeka* dan majalah berita *Tempo* di Jakarta serta sejumlah media pers di daerah, menjadi salah satu alasan bagi *RSF (Reporters Sans Frontieres)* untuk menempatkan citra kebebasan pers di Indonesia pada peringkat yang rendah. Pada tahun 2004 ke peringkat ke-117 di antara 167 negara yang diamati *RSF*. Barulah

---

*Pembangunan KIB I (2004-2009) dan KIB II (2009-2014)*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) hlm. 2, diakses melalui [www.bappenas.go.idhttps://www.bappenas.go.id/files/1.%20RINGKASAN%20EKSEKUTIF.pdf](https://www.bappenas.go.id/files/1.%20RINGKASAN%20EKSEKUTIF.pdf) Download: 14 Januari 2019, Pukul: 10.31 WIB.

<sup>297</sup>Kasus ini berawal dari pemuatan berita di Mingguan Berita *Tempo* berjudul “Ada Tomy di Tenabang” edisi 3-9 Maret 2003. Berita itu mengaitkan Tomy Winata dengan pembakaran dan pembangunan kembali Pasar Tanahabang, Jakarta Pusat. Atas pemberitaan itu, Bos Artha Graha ini mengajukan gugatan terhadap *Tempo*. Baca: Liputan6, *Bambang Harymurti Menang di Mahkamah Agung*, 10 Februari 2006, dalam <https://www.liputan6.com/news/read/117395/bambang-harymurti-menang-di-mahkamah-agung> Download: Senin, 07 Januari 2019, Pukul: 14.30.

<sup>298</sup> Atmakusumah, *Tuntutan Zaman Kebebasan Pers dan Ekspresi*, (Jakarta: Penerbit Spasi & VHR Book, 2009), hlm. 246.



pada 2005 dan 2006 kebebasan pers Indonesia agak membaik, naik peringkat ke-104 di tahun 2005 dan peringkat ke-103 untuk tahun 2006. Meningkat terus di tahun 2006 menjadi nomor 100 dari 169 negara.<sup>299</sup> Pada tahun 2007 lembaga pengamat pers internasional *Freedom House* di Amerika Serikat menetapkan kebebasan pers dalam tujuh kategori, yaitu peringkat ke-1 (tertinggi) sampai ke-7 (paling rendah), dan menetapkan kebebasan pers di Indonesia pada peringkat ke-2. Ini sudah merupakan peringkat yang sangat baik bagi kebebasan pers.<sup>300</sup>

Pada 6 Desember 2006, Mahkamah Konstitusi melakukan satu langkah maju dan berani dengan membatalkan tiga pasal tentang penghinaan terhadap presiden dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berumur hampir 100 tahun. Ketiga pasal itu-134, 136, dan 137 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 karena “Pasal tersebut menghambat hak kebebasan menyatakan pikiran dengan lisan dan tulisan serta hak berekspresi.” Dengan putusan itu, yang didukung oleh lima dari sembilan anggota Majelis Hakim Konstitusi, kita dapat merasa tidak terkebelakang dalam upaya reformasi hukum dari berbagai negara demokrasi yang lain, yang lebih memberikan perlindungan kepada

---

<sup>299</sup> *RSF* (Spanyol) atau *RWB* (Inggris) diartikan dengan Reporter Tanpa Batas (*Reporters Without Borders*) adalah organisasi nonpemerintah pengamat pers internasional yang melakukan penelitian mengenai dan mendukung kebebasan pers berkantor pusat di Paris. Data di atas dapat dilihat dalam [https://id.wikipedia.org/wiki/Indeks\\_Kebebasan\\_Pers](https://id.wikipedia.org/wiki/Indeks_Kebebasan_Pers) dan ditulis juga dalam buku Atmakusumah, *Tuntutan Zaman Kebebasan Pers dan Ekspresi*, (Jakarta: Penerbit Spasi & VHR Book, 2009), hlm. 206.

<sup>300</sup> Atmakusumah, *Ibid*, hlm. 340.

kebebasan berekspresi, termasuk kebebasan menyatakan pendapat dan kebebasan pers.<sup>301</sup>

## **2. Pemilu dan Partai Politik**

### **a. Teori Asal Usul Partai Politik dan Gerakannya di Indonesia**

Terdapat tiga teori untuk menjelaskan asal usul lahirnya partai politik, yaitu teori kelembagaan, situasi historik, dan teori pembangunan. *Pertama*, Teori kelembagaan, melihat ada hubungan antara parlemen awal dengan timbulnya partai politik. Partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif (dan eksekutif) dikarenakan adanya kebutuhan para anggota parlemen untuk mengadakan kontak dan membina dukungan dari masyarakat. *Kedua*, Teori situasi historik. Teori ini melihat timbulnya partai politik sebagai suatu upaya sistem politik dalam mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. Krisis situasi historis terjadi manakala suatu sistem politik mengalami masa transisi karena perubahan masyarakat dari bentuk tradisional yang berstruktur sederhana menjadi masyarakat modern yang berstruktur kompleks. Perubahan tersebut menimbulkan tiga macam krisis: legitimasi, integrasi dan partisipasi. Dengan perubahan-perubahan tersebut menjadikan masyarakat mempertanyakan prinsip legitimasi kewenangan pihak yang memerintah, sehingga timbul masalah dalam identitas yang menyatukan masyarakat. Untuk mengatasi tiga permasalahan inilah partai politik

---

<sup>301</sup>Atmakusumah, *Ibid*, hlm. 267.

dibentuk. *Ketiga*, Teori pembangunan. Teori ini melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi. Modernisasi melahirkan suatu kebutuhan organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi dalam proses tersebut. Jadi, partai politik merupakan produk logis dari modernisasi sosial ekonomi.<sup>302</sup>

Di Indonesia, gerakan politik berdiri pada tahun 1912 bernama Serikat Islam (SI). SI merupakan kristalisasi dari Serikat Dagang Islam yang didirikan tahun 1909 oleh RM. Tirtohadisuro di Bogor, menyusul berdiri SDI di Solo yang menerbitkan Surat berkala "Sarotomo" yang dicetak di Jogjakarta. Perkumpulan ini didirikan karena umat Islam ingin bersatu menentang adanya persaingan dagang yang hebat dari Tionghoa. Mereka bangkit dan bergerak karena kemenangan Dr. Sut Yat Sen di Tiongkok dan pemerintah Belanda menganak-emaskan mereka. R. Oemar Said Tjokroaminoto mengusulkan agar SDI diubah menjadi SI untuk membakar semangat nasionalisme dari kolonial Belanda. SI berpotensi besar membakar Gerakan Salaf seperti Muhammadiyah, Al-Irsyad dan Persatuan Islam bangkit bergerak mendobrak kezoliman penjajahan. Jadi L. Stoddard menulis bahwa hakikat awal perjuangan nasional bangsa Indonesia, adalah hakikat perjuangan ummat Islam. Tahun 1920 banyak yang ingin membelokkan SI dari ajaran Islam. Upaya merubah SI menjadi Sarekat Internasional dan ada pula yang ingin menggantinya dengan Sarekat Hindia. Namun tidak berhasil. Tahun 1921 SI memutuskan dirinya

---

<sup>302</sup> Baca: Eman Hermawan, *Ibid*, hlm. 69-70.

menjadi Partai Politik dengan nama Partai Sarekat Islam (PSI). Kongres di tahun 1931, mengubah nama PSI menjadi PSII (Partai Sarekat Islam Indonesia). Ini mempertegas program perjuangan Partai untuk mencapai kemerdekaan seluruh wilayah Indonesia, bebas dari penjajahan.<sup>303</sup> Jelas bahwa partai politik Indonesia pertama kali dibentuk untuk membakar semangat nasionalis dalam perjuangan kemerdekaan, dan hal tersebut dilakukan oleh umat Islam.

Sarikat Islam dan Budi Utomo mewakili organisasi politik Indonesia sebagai pendiri Volksraad (1918-1942) yakni Badan Legislatif di Indonesia bersama pemerintah kolonial Belanda. Jumlah anggota 38 orang, ditambah dengan ketua seorang Belanda. Dari 38 orang anggota, 4 orang mewakili organisasi Indonesia.<sup>304</sup> Nurcholis Madjid mencatat bahwa PSII (Partai Sarekat Islam Indonesia) di bawah pimpinan Cokro dan H.A. Salim, menjadi sumber inspirasi dan aspirasi bagi gerakan nasional patriotik dan revolusioner yang ada di Indonesia hingga menjelang kemerdekaan tahun 1945. Secara objektif, militan nasional yang paling menonjol ialah keislaman. Keislaman inilah yang telah mampu menjadikan dirinya sebagai simbol kebangkitan bangsa dalam menentang penjajahan. Dukungan partai Islam lainnya seperti NU, Partai Muslimin dan Perti yang akhirnya tergabung dalam Masyumi, menjadikan Masyumi sebagai satu-

---

<sup>303</sup> Lothrop Stoddard, *Duna Baru Islam, terjemahan: The New World of Islam*, (Jakarta: Panitia Penerbit, 1966), hlm.327-332.

<sup>304</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008), hlm. 330.

satunya partai politik Islam di tahun permulaan kemerdekaan.<sup>305</sup> Jadi sebelum kemerdekaan Indonesia, partai politik diciptakan sebagai upaya suatu sistem politik dalam mengatasi krisis yang ditimbulkan akibat penjajahan kolonial agar masyarakat bangkit meraih kemerdekaannya. Dan hal tersebut dilakukan oleh partai Islam. Dengan demikian, menurut teori historiknya, Indonesia lahir berdasarkan semangat dari perjuangan partai Islam.

Pasca kemerdekaan, terjadi pergeseran tujuan Partai Politik di Indonesia. Partai politik diciptakan Negara untuk mempertahankan dan mengisi kemerdekaan guna memusatkan segala tindakan dan susunan persatuan rakyat. Para pendiri negara, sadar betul akan pentingnya wadah pengorganisasian kekuatan rakyat, sehingga Panitia Persiapan Kemerdekaan membentuk partai politik. Partai politik dimaksudkan untuk mempertahankan dan mengisi kemerdekaan. Pada tanggal 22 Agustus 1945, beberapa hari setelah Proklamasi Kemerdekaan, ditetapkan Partai Nasional Indonesia sebagai partai negara. Partai politik baru diciptakan Negara untuk memperhebat kegiatan Komite Nasional sampai ke daerah-daerah guna memusatkan segala tindakan dan susunan persatuan rakyat. Untuk menghadapi pemilu I bulan Januari 1946 supaya berjalan demokratis, keluarlah Maklumat Pemerintah pada tanggal 3 Nopember 1945, agar segera membentuk partai-partai. Kehidupan kepartaian mengalami perkembangan pesat, setelah selama pendudukan Jepang

---

<sup>305</sup> Nurcholish Madjid, *Islam Kemodernan dan Ke-Indonesiaan*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 200

partai politik dilarang. Munculnya Masyumi, Partai Kristen Indonesia, Partai Komunis Indonesia, Partai Sosialis, Partai Katholik Republik Indonesia, Partai Nasional Indonesia, Partai Buruh dan beberapa organisasi yang juga bergerak di bidang politik diantaranya Pemuda Sosialis Indonesia, Persatuan Wanita Republik Indonesia, Barisan Tani Indonesia dan Badan Kongres Pemuda. Pengelompokan dalam masyarakat yang meliputi beberapa corak dan aliran itu tercermin pula dalam KNIP. Namun pemilu I yang diharapkan tahun 1946 baru terwujud pada bulan September 1955.<sup>306</sup>

Setelah Soekarno menyatakan paham pemerintahannya sebagai “demokrasi terpimpin” melalui Tap MPRS NO. VIII/MPRS/1959, maka partai politik bergaya Nasakom (Nasional, Agama, dan komunis). Dari sepuluh partai politik yang keberadaannya diakui berdasarkan Peraturan Presiden No. 13 tahun 1960 dan Keputusan Presiden Nomor 128 tahun 1961 (PNI, NU, PKI, Partai Katolik, Pertindo, Murba, PSII, IPKI, Parkindo, dan Perti), maka hanya tiga yang dimasukkan sebagai kekuatan Nasakom yaitu PNI, NU, dan PKI. Partai-partai selainnya dibubarkan karena dianggap menentang Presiden Soekarno.

Pada masa Orde Baru, pemerintah menganut sistem “tri-partai”, dengan UU Nomor 3 Tahun 1977, yaitu Golkar, PPP dan PDI. Sistem ini mampu bertahan selama 5 kali Pemilu, yaitu Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. setelah Orde Baru berakhir pada tahun 1998, sistem

---

<sup>306</sup> Baca: Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahannya*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1978), hlm. 8-12.

kepartaian di Indonesia berubah drastis dari pengekanan partai menjadi kebebasan partai politik. Untuk pertama kalinya pada masa reformasi, pemilihan umum tahun 1999 diikuti 48 partai politik, yang mencakup hampir semua spektrum arah politik (kecuali komunisme yang dilarang di Indonesia). Pemilu ini seharusnya diselenggarakan pada tahun 2002, tetapi atas desakan publik untuk mengadakan reformasi serta mengganti anggota-anggota parlemen yang berkaitan dengan Orde Baru, maka pemilu dipercepat dari tahun 2002 ke tahun 1999 oleh pemerintah BJ. Habibie waktu itu.

Menurut Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 pasal 1 (1), partai politik adalah organisasi yang dibentuk oleh WNRI secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan kepentingan anggotanya, bangsa dan negara melalui pemilu. Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Karena platform partai politik adalah kebijakan atau program yang ditawarkan partai politik untuk melaksanakan fungsinya sebagai tempat aspirasi anggotanya.<sup>307</sup>

---

<sup>307</sup> Adapun fungsi-fungsi partai politik adalah (a) Sosialisasi politik, yaitu proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat. (b) Rekrutmen politik, yaitu seleksi dan pemeliharaan serta pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. (c) Partisipasi politik, kegiatan warga negara biasa dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum dan dalam ikut menentukan pemimpin pemerintahan. (d) Pemandu kepentingan, yaitu kegiatan menampung, menganalisis dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan menjadi beberapa alternatif kebijakan umum, kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. (e) komunikasi politik, yaitu proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada rakyat atau sebaliknya. (f) Pengendalian konflik, Parpol berfungsi mengendalikan konflik melalui dialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai

Fungsi Partai Politik menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemilu (1) Melaksanakan pendidikan politik dengan menumbuhkan kembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. (2) Menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara melalui mekanisme badan-badan permusyawaratan/perwakilan rakyat. (3) Mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi.

Partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman berjumlah 141. Tetapi setelah diseleksi tidak semuanya dapat mengikuti Pemilihan Umum 1999. Partai politik yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilihan umum hanya 48 partai saja. Menjelang Pemilihan Umum 2004, partai-partai yang tidak memadai di Pemilu 1999 berbenah lagi untuk dapat ikut. Ada yang bergabung, ada pula yang bermetamorfose menjadi partai baru. Akibatnya jumlah partai mencapai 237 partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kemudahan mendirikan partai sejak 1999 ini berlangsung hingga sekarang.<sup>308</sup>

Setelah reformasi, terjadilah amandemen 1945 yang berpengaruh pada peraturan perundangan partai politik. UU Partai Politik terus

---

aspirasi (cita-cita) dan kepentingan dan membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat (DPR) untuk mendapat penyelesaian berupa keputusan politik. Baca: Eman Hermawan, *Ibid*, hlm. 71-72.

<sup>308</sup>Miriam Budiardjo, *Ibid*, hlm. 450-451.



mengalami perubahan yang menyesuaikan dengan kebutuhan perubahan ketatanegaraan. Diawali dengan lahirnya UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, lalu diganti dengan UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan UU Nomor 2 Tahun 2011. Partai politik pada dasarnya sebagai sarana mendapatkan kekuasaan dan keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di eksekutif maupun di legislatif. Masyarakat yang selalu berubah membutuhkan sistem politik dalam mengatasi krisis yang ditimbulkan akibat perubahan tersebut. Krisis legitimasi, integrasi dan partisipasi memaksa pemerintah untuk menyahuti pembentukan partai politik.

#### **b. Lahirnya Partai Demokrat Pengusung SBY**

Krisis kepemimpinan yang melanda Indonesia, mulai dari Sidang Istimewa (SI) MPR 2001 menyadarkan bangsa Indonesia bahwa proses politik memilih pemimpin nasional belum berjalan sebagaimana yang diinginkan. Suksesi damai yang diharapkan segenap anak bangsa belum terwujud. Pelengseran Gus Dur lewat SI MPR tidak pelak menjadi catatan panjang suksesi kepemimpinan nasional yang selalu tidak mulus. Setelah Soekarno tersingkir karena peristiwa G-30-S/PKI dan Soeharto jatuh akibat krisis ekonomi yang disertai kemarahan seluruh lapisan masyarakat. Catatan buram juga kembali mewarnai pergantian Presiden RI ke-3, BJ Habibie. BJ Habibie memilih untuk tidak meneruskan pencalonan dirinya ke panggung politik periode 1999-2004 akibat laporan

pertanggungjawaban yang ditolak MPR. Demikian pula Gus Dur yang terpilih sebagai presiden pilihan anggota DPR RI hasil Pemilu 1999, dapat dilengserkan lewat SI MPR yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Megawati naik sebagai presiden. Di tengah hiruk pikuk pergeseran pucuk pimpinan tersebut, jejak-jejak demokrasi mulai tampak lebih jelas. Semangat mencari pemimpin nasional yang lebih kredibel.

Masyarakat dihadapkan pilihan dalam mewujudkan suatu tatanan baru yang menjadi tujuan utama gerakan reformasi. Pilihan itu terletak pada dua hal utama yang harus dilakukan. *Pertama*, mendahulukan sistem ketatanegaraan yang diharapkan mampu membuka peluang bagi kelahiran pemimpin bangsa yang ideal. *Kedua*, pilihan sebaliknya adalah memilih pemimpin yang mampu memimpin bangsa Indonesia menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Di tengah wacana dan pemikiran itu muncullah sosok SBY. Bagi SBY sendiri, mendirikan partai merupakan pemikiran lama.<sup>309</sup>

Nama SBY pada awalnya tenar sebagai tentara lalu berpindah ke ranah politik. Ia ditunjuk Gus Dur menjadi Menteri Pertambangan dan Energi pada Oktober 1999, kemudian akibat *reshuffle* kabinet, SBY menjabat sebagai Menteri Koordinator Politik, Sosial, dan Keamanan (Menko Polsoskam) Agustus 2000, namun hanya bertahan satu tahun ia dicopot dari jabatan tersebut. Justru karena peristiwa yang menimpa SBY itulah pada 24 Juli 2001, SBY dicalonkan sebagai wakil presiden bersama

---

<sup>309</sup>Akbar Faizal, *Partai Demokrat dan SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 17.

kandidat lainnya yaitu Akbar Tanjung dari Golkar, Hamzah Haz diusung dari Partai Persatuan Pembangunan, Agum Gumelar dari Fraksi Perserikatan Daulat Umat atau F-PDU dan Siswono Yudhohusodo didukung oleh Fraksi Utusan Golongan. Namun dalam kalah dalam voting yang dilakukan oleh MPR. Pada akhirnya Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden untuk Megawati. Momen ini membawa hikmah, SBY melihat dan mempertanyakan sebuah wajah demokrasi di Indonesia. Hingga ia menyadari bahwa untuk terjun ke dunia politik, diperlukan kendaraan yang berfungsi sebagai pengantar. Tidak lain adalah partai politik.<sup>310</sup>

Partai dan sistem kepartaian yang demokratis adalah kebutuhan niscaya dalam setiap demokrasi. Menurut Eep Saefullah Fatah, setelah demokratisasi - atau “reformasi” dalam konteks Indonesia – berjalan selama lebih dari enam tahun (1998-2004), kehidupan partai politik, sistem kepartaian dan perwakilan politik kita masih ditandai oleh setidaknya 4 (empat) persoalan: (1) sistem kepartaian yang lemah; (2) sistem kepartaian yang terfragmentasi; (3) gejala “partai mengambang”; dan (4) perwakilan politik yang masih mengidap persoalan mendasar dalam representasi atau keterwakilan.<sup>311</sup>

Sistem kepartaian kita hingga saat ini (2004) masih lemah (*weak party system*). Sistem kepartaian yang lemah ini ditandai oleh terlampau mudahnya pembentukan dan pembubaran partai (*easy entry, easy exit*), sehingga pemilih berhadapan dengan pilihan yang terlampau banyak

---

<sup>310</sup> Alberthiene Endah, *Ani Yudhoyono: Kepak Sayap Putri Prajurit*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm 375.

<sup>311</sup> Akbar Faizal, *Ibid*, hlm. 321.

(*oversupply of options*). Pada saat yang sama, identitas partisan pun menjadi lemah. Tetapi tidak berarti bahwa kita butuh sistem kepartaian yang sangat sederhana seperti di masa Orde Baru. Yang bisa dibayangkan adalah adanya sekitar 10 (sepuluh) partai peserta pemilu yang semuanya benar-benar berfungsi sebagai partai, tetapi sambil tersedia mekanisme koalisi dalam parlemen maupun dalam pembentukan pemerintahan (*goverment formation*).<sup>312</sup>

Dalam konteks sistem kepartaian kita yang masih lemah itulah Partai Demokrat Lahir. Mengapa hal ini penting dikemukakan? Dalam konteks sistem kepartaian yang kuat, kehadiran partai baru mesti disambut dengan dugaan bahwa di balik pembentukan partai baru itu memang sudah terbangun jaringan pendukung (politik dan ekonomi) yang relatif kuat dan terorganisasi. Tetapi, dalam konteks sistem kepartaian yang masih lemah, dugaan semacam itu menjadi kurang, bahkan tidak relevan. Partai baru bisa muncul dengan mudah tanpa memiliki basis dukungan yang memang layak. Dalam konteks kemungkinan ini, Partai Demokrat bukanlah pengecualian. Sistem kepartaian kita sejauh ini terfragmentasi (*fragmented party system*). Sistem kepartaian yang terfragmentasi ditandai oleh distribusi kekuatan antarpantai/faksi dalam parlemen yang terlampau menyebar. Sebagaimana dibuktikan

---

<sup>312</sup>*Ibid*, hlm. 322.

pengalaman banyak negara lain, ketersebaran kekuatan seperti ini menyulitkan konsolidasi demokrasi.<sup>313</sup>

Setelah reformasi berjalan selama sekitar enam tahun, kecenderungan ke arah “partai mengambang” (*floating parties*) tampaknya cukup besar. “Partai mengambang” adalah partai tanpa konstituen, tanpa basis pemilih yang terpelihara. Di masa Orde Baru, banyak orang mempersoalkan bahwa “masa mengambang” (*floating mass*) menyebabkan partai-partai terkebiri karena mereka tidak bisa punya basis di unit masyarakat paling rendah (kecamatan dan terutama desa). Di masa reformasi, partai tak dibatasi daya jangkanya, bahkan boleh sampai ke rumah-rumah, *door to door*. Tapi nyatanya, partai politik tidak memanfaatkan kesempatan baru itu untuk membangun dan memelihara hubungan dengan masyarakat pemilih. Yang kita saksikan adalah sekedar pergeseran dari “masa mengambang” menjadi “partai mengambang”. Partai berkecenderungan untuk hanya bermain di tingkat elite, di pusat-pusat kekuasaan, menjalankan fungsi mereka pada tingkat politik formal, tetapi abai pada keharusan untuk memelihara hubungan dengan masyarakat pemilih. Umumnya Partai hanya menunjukkan minatnya pada pemilih ketika mereka membutuhkan suara mereka dalam pemilu. Setelah itu, hingga pelaksanaan pemilu berikutnya, pemilih ditinggalkan dan diabaikan. Di antara waktu pelaksanaan satu pemilu ke pemilu berikutnya, partai-partai menjadi “partai mengambang”. Sejauh ini, umumnya partai

---

<sup>313</sup>*Ibid*, hlm. 322.

punya kecenderungan serupa itu. Boleh jadi hanya Partai Keadilan Sejahtera yang menjadi pengecualian di sini.

“Partai-partai mengambang” cenderung memelihara para “pelintas batas”, yakni para pemilih yang dengan mudah berpindah-pindah afiliasi atau pilihan untuk satu partai ke partai lainnya. Suasana Pemilu 2004 ikut disumbang oleh situasi itu. Partai Demokrat, bersama-sama Partai Keadilan Sejahtera, memperoleh keuntungan dari situasi tersebut, dengan menjadi tempat baru bagi para pelintas batas. Keduanya memperoleh keuntungan posisi berhadapan dengan partai-partai lain dalam kontestasi Pemilu 2004.<sup>314</sup>

### c. Pemilu 2004

Pada pemilihan umum 2004, seiring dengan amandemen yang dilakukan oleh MPR maka berlaku suatu perubahan yang sangat fundamental. Bukan hanya anggota parlemen, pasangan calon presiden dan wakilnya pun turut dipilih secara langsung oleh rakyat. Akibat perubahan ini, maka terdapat lima pemilihan yang dilakukan oleh rakyat Indonesia pada pemilu 2004: *pertama*, rakyat memilih anggota DPR pusat; *kedua*, memilih anggota DPR daerah provinsi; *ketiga*, memilih anggota DPRD kota/kabupaten tempat mereka terdaftar/tinggal; keempat, memilih anggota DPD; dan terakhir memilih pasangan presiden beserta wakilnya.<sup>315</sup>

---

<sup>314</sup> *Ibid*, 327.

<sup>315</sup> Jurnal Enam Bulanan Vol. 5 No. 1 2009, *Politik: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, tulisan Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusofi, Pemilihan

Pada Pemilu 2004 ada dua tahap seleksi yang harus mereka lalui, *pertama*, seleksi yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman dan HAM. *Kedua*, seleksi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum. Mereka yang tidak lolos pada seleksi pertama tidak diperbolehkan mengikuti seleksi tahap kedua. Dari jumlah tersebut yang dapat mengikuti seleksi di KPU hanya 50 partai, sedangkan yang lolos seleksi tahap kedua hingga hanya 24 partai. Dengan demikian pada akhirnya jumlah partai yang mengikuti Pemilu 2004 adalah separuh dari peserta Pemilu 2009.<sup>316</sup>

Pelaksanaan pemilu 2004 diikuti oleh 24 partai, selanjutnya partai yang memperoleh 3% suara nasional baru dapat mencalonkan kadernya sebagai capres dan cawapres. Partai yang tidak memenuhi kriteria tersebut harus bergabung dengan partai lain untuk memenuhi salah satu kriteria. Fragmentasi politik antara kelompok Islam sebagai poros tengah dan kelompok nasionalis lebih cair. Akibatnya, tak ada satu kekuatan politik yang membangun dasar koalisinya berdasar kepentingan strategis bangsa.<sup>317</sup>

---

Umum dan Perilaku Pemilih: Analisis Pemilihan Presiden 2009 di Indonesia, (Jakarta: P4m, Program Magister ilmu Politik Universitas Nasional, 2009) hlm. 418. Dalam [https://www.researchgate.net/publication/311427521\\_Pemilihan\\_Umum\\_dan\\_Perilaku\\_Pemilih\\_Analisis\\_Pemilihan\\_Presiden\\_2009\\_di\\_Indonesia](https://www.researchgate.net/publication/311427521_Pemilihan_Umum_dan_Perilaku_Pemilih_Analisis_Pemilihan_Presiden_2009_di_Indonesia) Download, Rabu: 09 Januari 2019, Pukul: 12.03 WIB.

<sup>316</sup>Miriam Budiardjo, *Ibid*, hlm. 451.

<sup>317</sup>Klaim pengamat politik William Liddle menyatakan partai-partai saat ini tak ada yang memiliki platform, bahkan partai yang berkuasa pun tak punya platform yang jelas. Baca: Koirudin, *Profil Pemilu 2004: Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 193-194.

Dari 24 partai tersebut, tujuh diantaranya masuk DPR, yaitu Golkar, PDIP, PPP, PKB, Partai Demokrat, PKS, dan PAN.<sup>318</sup> Proses penghitungan suara hasil pemilu 2004, Partai Golkar keluar sebagai pemenang legislatif dengan raihan suara 21,58 persen, disusul PDIP 18,53 persen, dan PKB 10,57 persen dan disusul PPP, PAN, PBB, PKS, PNI Marhaenisme, Partai Buruh Sosial Demokrat, Partai Merdeka, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan dan lainnya.<sup>319</sup>

Partai Golkar sebagai partai pemenang nomer wahid mengusung capresnya Wiranto bergandengan dengan Sholahuddin Wahid. PDI Perjuangan tetap menjagokan Megawati sebagai capres bergandengan dengan KH Hasyim Muzadi. PAN mengusung Amin Rais-Siswono Yudhohusodo. Partai Demokrat mengusung SBY-Jusuf Kalla.<sup>320</sup> Di putaran pertama, SBY-JK unggul dengan 33, 58 persen suara atau meraup 36.070.622. posisi kedua adalah Megawati-Hasyim dengan perolehan suara 28.186.780 atau 26,24 persen. Karena tidak ada pasangan yang meraih suara lebih dari 50 persen pada putaran pertama, dua pasangan teratas kemudian bertarung di putaran kedua. Hasilnya

---

<sup>318</sup>Miriam Budiardjo, *Ibid*, hlm. 484.

<sup>319</sup>Kompas.com, *Partai Politik yang Bertarung di Pemilu dari Masa ke Masa*, 20 Februari 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/20/13275281/partai-politik-yang-bertarung-di-pemilu-dari-masa-ke-masa> lebih detail dimuat dalam Wikipedia Ensiklopedia Bebas, Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 2004, dalam [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_legislatif\\_Indonesia\\_2004](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2004) Download: Kamis, 03 Januari 2019 Pukul: 17.48 WIB.

<sup>320</sup>Pada pemilu ini, partai-partai yang tidak memenuhi target *electral threshold* (ambang batas partai politik agar dapat mengikuti pemilu berikutnya) ada kecenderungan membangun basis kekuatan alternatif sendiri. Fenomena ini menandakan bahwa kekuasaan di eksekutif seolah digambarkan sebagai “segala-galanya”. Baca: J. Kristiadi, *Ibid*, hlm. 196.



SBY-JK menang telak dengan selisih cukup jauh yakni: 69.266.350 (60,62%) melawan 44.990.704 (39,38%).<sup>321</sup>

Secara prosedur, pemilu 2004 berhasil membangun iklim demokratis. Meskipun ada beberapa wilayah terpencil yang masih buta dengan pemilu.<sup>322</sup> Lebih dari itu, Pemilu legislatif 2004 memberikan tanda-tanda bahwa pada tataran masyarakat terjadi perkembangan yang positif bagi bangsa Indonesia ke depan. *Pertama*, dalam perilaku memilih, meskipun masih banyak masyarakat yang menjadi pendukung fanatik partai politik tertentu, namun sebagian lagi mulai memiliki mengubah pola panutan (tradisional) menjadi lebih rasional. Pergeseran pola dari sikap memilih yang semula menganggap pemilu sebagai kewajiban mulai menyadari bahwa memilih itu adalah hak. *Kedua*, Pemilu 2004 juga memberikan indikasi yang kuat bahwa masyarakat menginginkan perubahan dan tahu bagaimana menghukum partai politik yang ingkar janji. Hal ini tidak dapat diepaskan dari peran masyarakat (*civil society*) yang gencar melakukan pendidikan dan pencerahan kepada masyarakat, suatu tugas yang seharusnya dilakukan oleh partai politik. *Ketiga*, partai

---

<sup>321</sup>Sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang termaktub dalam Pasal 66 dan 67. Kedua pasal itu menjabarkan langkah yang harus ditempuh jika pada putaran pertama pemilu tidak ada pasangan calon yang mencapai perolehan suara seperti disyaratkan. Baca: detikNews, *Melihat Perbandingan Pilpres 2004, 2009, dan 2014*, Rabu 23 Juli 2014, dalam <https://news.detik.com/berita/2645367/melihat-perbandingan-pilpres-2004-2009-dan-2014> Download: Kamis, 3 Januari 2019, Pukul: 17.03 WIB.

<sup>322</sup>Jangankan untuk memilih, apa arti dan maksud pemilu saja mereka tidak tahu. Ini menunjukkan KPU melupakan pendidikan politik dan pemberian informasi tentang pemilu yang tidak optimal. Selain itu ada aliansi 14 parpol melakukan tuntutan penghitungan ulang suara pemilu yang dilakukan oleh KPU dan hal ini dibenarkan oleh Panwaslu. Kinerja KPU dan Panwaslu dalam hal ini harus diperbaiki. Kristiadi, *Ibid*, hlm. 217-218.

yang mampu mendidik dan membentuk kader partai yang mempunyai integritas dan membuktikan bahwa partai politik tangguh yang akan mendapat dukungan rakyat.<sup>323</sup>

#### **d. Pemilu 2009**

Pada pemilu legislatif 2009 jumlah peserta pemilu meningkat dibandingkan sebelumnya. Pemilu ini diikuti oleh 44 parpol yaitu 38 partai nasional dan 6 partai lokal Aceh. Pilihan legislatif yang berlangsung pada 9 April 2009 menghasilkan sembilan partai politik yang lolos *Parliamentary Threshold* (ambang batas parlemen) di antaranya Partai Demokrat, Partai Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura.

Kemenangan partai Demokrat dalam pemilu legislatif mengubah konstelasi sekaligus konfigurasi politik Indonesia paling tidak untuk lima tahun ke depan. Demokrat, partai “pupuk bawang” dalam pemilu 2004, dengan telak mengalahkan dua partai pendahulunya lewat selisih angka meyakinkan. Sehingga muncul asumsi bahwa politik Indonesia selalu ditentukan figur ketimbang lembaga.<sup>324</sup>

Begitu juga Pilpres 8 Juli 2009, menghasilkan pasangan Megawati Sukarnoputri dan Prabowo Subiyanto (26,79% suara), SBY-Budiono

---

<sup>323</sup> Kata Pengantar J. Kristiadi, Wakil Direktur Eksekutif CSIS, Jakarta dalam mengomentari buku Koirudin, *Profil Pemilu 2004: Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. xvii

<sup>324</sup>Tempo Majalah Berita Mingguan, No. 3709 Edisi 20-26 April 2009, *Opini: Pilih Satu Jangan Ragu*, (Jakarta: PT Tempo Inti Media, 2009), hlm. 23.

(60,80% suara), JK-Wiranto (12,41% suara).<sup>325</sup> Pasangan SBY-Boediono berhasil menjadi pemenang dalam Pilpres 2009.

Menurut hasil survey pra pemilu *quick count* dan lembaga survey lainnya, pasangan SBY-Boediono dinyatakan unggul dari pasangan lainnya. Sehingga mereka berkesimpulan bahwa kemenangan SBY-Boediono menunjukkan beberapa hal, *pertama*, kemenangan yang diperoleh bukan secara mutlak hasil kerja keras fungsionaris partai, namun lebih pada pertimbangan sosok SBY yang menjadi preferensi utama bagi para pemilih. *Kedua*, Partai Demokrat menjadi partai pertama yang dalam waktu singkat mampu menang secara signifikan dalam sejarah politik di Indonesia, baik saat Pemilu Legislatif 2009 maupun Pilpres 2009, lazimnya teramat sulit meragukan tingkat kepopuleran Presiden SBY. Berbagai survei pra pemilu menyatakan bahwa pesona beliau masih amat kuat.<sup>326</sup>

---

<sup>325</sup> Jurnal Enam Bulanan Vol. 5 No. 1 2009, *Politik: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, tulisan Ma'mun Murod Al-Barbasy, *Politik Pasca Pemilu 2009: Pudarnya Politik Aliran*, (Jakarta: P4m, Program Magister ilmu Politik Universitas Nasional, 2009) hlm. 480. Dalam [https://www.researchgate.net/publication/311427521\\_Pemilihan\\_Umum\\_dan\\_Perilaku\\_Pemilih\\_Analisis\\_Pemilihan\\_Presiden\\_2009\\_di\\_Indonesia](https://www.researchgate.net/publication/311427521_Pemilihan_Umum_dan_Perilaku_Pemilih_Analisis_Pemilihan_Presiden_2009_di_Indonesia) Download, Rabu: 09 Januari 2019, Pukul: 12.03 WIB.

<sup>326</sup> Lili Romli berasumsi bahwa SBY mampu menghipnotis konstituennya, karena kebijakan-kebijakan yang populis. SBY dan Demokrat beruntung kondisi harga minyak dunia sedang turun sehingga pemerintah kemudian menurunkan tiga kali harga BBM. SBY dan Partai Demokrat juga menuai keberuntungan dengan kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT), karena rakyat miskin merasa senang dengan kebijakan tersebut meski bersifat artifisial. Baca: Jurnal Enam Bulanan Vol. 5 No. 1 2009, *Politik: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, tulisan Lili Romli, hlm. 457 dan Dedi Irawan, *Membaca Arah Konsolidasi Politik Partai Golkar Pasca Pilpres 2009*, (Jakarta: P4m, Program Magister ilmu Politik Universitas Nasional, 2009) hlm. 462-463. Dalam [https://www.researchgate.net/publication/311427521\\_Pemilihan\\_Umum\\_dan\\_Perilaku\\_Pemilih\\_Analisis\\_Pemilihan\\_Presiden\\_2009\\_di\\_Indonesia](https://www.researchgate.net/publication/311427521_Pemilihan_Umum_dan_Perilaku_Pemilih_Analisis_Pemilihan_Presiden_2009_di_Indonesia) Download, Rabu: 09 Januari 2019, Pukul: 12.03 WIB.

Pada periode pertama, dalam upaya perbaikan kehidupan rakyat pemerintahan SBY melakukan hal-hal yang signifikan. Di antara capaiannya yaitu rekonsiliasi Aceh berdasarkan Perjanjian Helsinki antara Indonesia-Gerakan Aceh Merdeka. Aceh sudah mulai damai. SBY juga mengucurkan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada masyarakat miskin. Setelah menaikkan harga bahan bakar minyak sebanyak tiga kali, Presiden SBY akhirnya secara bertahap menurunkan kembali harga minyak.<sup>327</sup>

Kemenangan ini bukan karena popularitas SBY semata, masyarakat percaya bahwa beliau memang berkualitas. Dalam ringkasan eksekutif pencapaian kinerja Pembangunan KIB I maupun KIB II dilaporkan bahwa partisipasi politik mencapai di atas 70 persen. Penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2009 secara jujur, adil, demokratis, aman, dan damai. Pemilu 2014, pemerintah meningkatkan akurasi dan ketepatan waktu ketersediaan daftar pemilih tetap (DPT), pendidikan politik dan pendidikan pemilih yang melibatkan kemitraan dengan penyelenggara pemilu, partai politik, dan masyarakat sipil.<sup>328</sup>

---

<sup>327</sup>Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Prenamedia Group, 2010), hlm. 341.

<sup>328</sup> Republik Indonesia, *Ringkasan Eksekutif: Menata Perubahan Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera, Demokratis dan Berkeadilan, Pencapaian Kinerja Pembangunan KIB I (2004-2009) dan KIB II (2009-2014)*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) hlm. 2 diakses melalui [www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id), <https://www.bappenas.go.id/files/1.%20RINGKASAN%20EKSEKUTIF.pdf> Download: 14 Januari 2019, Pukul: 10.31 WIB.

## **1. Peran Masyarakat Sipil (*Civil Society*): Organisasi Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat**

Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) pada periode ini diatur oleh UU Nomor 17 tahun 2013 mencabut UU Nomor 8 Tahun 1985<sup>329</sup> dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) diatur melalui instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1990 tentang Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat kepada seluruh Gubernur.<sup>330</sup> Keduanya merupakan bagian dari masyarakat sipil (*civil society*) yang wajib dilibatkan dalam proses demokrasi di Indonesia. Menggerakkan masyarakat sipil sebagai pilar demokrasi bukan pekerjaan yang mudah, perlu pematangan konsep, ideologi, serta arah gerak dalam mengisi aktivitas-aktivitas mereka menuju *good governance*. Secara substansi, keduanya dapat dibedakan pada basisnya. Ormas berbasis massa, sedangkan LSM berbasis pada kegiatan yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat.<sup>331</sup> Baik

---

<sup>329</sup>Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk dan didirikan oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kepentingan, kehendak, kebutuhan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan NKRI yang berdasarkan Pancasila.

<sup>330</sup> Dalam instruksi ini disebutkan LSM adalah lembaga yang anggotanya masyarakat WNRI yang secara sukarela dan kehendak sendiri berniat serta bergerak di bidang kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh organisasi/lembaga sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, yang menitikberatkan kepada pengabdian secara swadaya.

<sup>331</sup> Istilah lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang dikenal dan populer pada akhir-akhir ini, merupakan metamorfosa dari beberapa istilah yang dikenal sebelumnya. Pada mulanya istilah yang digunakan adalah ornop (organisasi non pemerintah) terjemahan harfiah dari NGO (*Non Governmental Organization*). Istilah dari paradigma masyarakat sipil dalam berbagai wadah sosial politik di masyarakat mulai dari bidang keagamaan, profesi, paguyuban, petani, buruh, pedagang dan lainnya. Dalam pengertian umum, ornop mencakup semua ormas yang berada di luar struktur dan jalur formal pemerintahan, dan tidak dibentuk oleh dan merupakan bagian dari birokrasi pemerintah. Munculnya UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan justru menimbulkan masalah jika istilah LSM disandingkan dengan istilah Organisasi Keormasan, karena LSM tidak termasuk dalam kriteria pengertian Ormas dalam UU tersebut. Baca: Abdul Fickar Hadjar, *LSM, Demonstrasi dan Demokrasi: Pertumbuhan*

Ormas maupun LSM keduanya sebagai media partisipasi rakyat dalam menciptakan pembangunan dan demokrasi yang lebih baik.

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi saat itu menyatakan bahwa tahun 2005 Ormas berjumlah 3 ribu dan tahun 2010 meningkat pesat sebanyak 9 ribu Ormas. Jumlah tersebut belum termasuk ormas yang terdaftar di Kementerian lain. Ribuan Ormas ini setidaknya 12 klasifikasi, antara lain keagamaan, penegakan demokrasi, kemiskinan, kehidupan sosial, gender, hukum, pendekatan kesukuan, pluralisme dan lembaga survei.<sup>332</sup> Demikian juga dengan LSM, merupakan sebuah organisasi yang membantu kinerja pemerintah bahkan justru ikut mengawasi jalannya pemerintahan. Laporan BPHN 2010 menyebutkan sebanyak 14.250 LSM yang tercatat di Departemen Dalam Negeri yang setidaknya mencakup 10 jenis kegiatan yaitu usaha kesejahteraan sosial, pendidikan, keagamaan, pertanian, kehutanan, lingkungan, kesehatan, koperasi, hukum/advokasi dan perdagangan.<sup>333</sup>

Gerakan LSM yang memiliki agenda-agenda sosial misalnya *Malang Corruption Watch* (MCW), MCW memiliki rasa tanggung jawab besar dalam mendorong tatanan birokrasi yang bebas dari korupsi dan nepotisme.

---

*LSM, Demonstrasi dan Demokrasi Era Reformasi*, (disampaikan pada “Diskusi Implementasi Kebebasan Berbicara dan Berserikat”, Kesbang DKI Jakarta, 18 Juli 2006, Hotel Puncak Jaya, Bogor, diakses dalam <http://fickar15.blogspot.com/2006/07/lsm-demonstrasi-demokrasi.html>. Download: Rabu, 2 Januari 2019, Pukul: 17.01 WIB.

<sup>332</sup> detikNews, *Ada 9 Ribu Ormas Terdaftar di Kemendagri*, 30 Agustus 2010, dalam <https://news.detik.com/berita/1431233/ada-9-ribu-ormas-terdaftar-di-kemendagri> Download: Selasa, 15 Januari 2019, Pukul: 12.30. WIB.

<sup>333</sup> Tirta Nugraha Mursitama dkk, *Laporan Pengkajian Hukum tentang Peran dan Tanggungjawab Organisasi Kemasyarakatan dalam Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2011), hlm. 39.

Pendidikan publik menjadi nafas utama gerakan sosial anti korupsi yang ditanamkan kepada masyarakat di Malang Raya sejak berdiri tahun 2000. Tahun 2005 sampai tahun 2013 MCW telah membentuk simpul-simpul warga dengan metode forum belajar warga. Melakukan investigasi, menggerakkan dan memfasilitasi kelompok warga untuk berdialog, bernegosiasi, berdemonstrasi kepada pemegang otoritas politik (kebijakan) maupun kepada pejabat birokrasi. Pola hubungan MCW dengan masyarakat mulai dari relasi formal, memetakan potensi sekutu dan memperluas ruang publik bersama. Pola pendekatan dengan kelompok masyarakat ini membedakan MCW dengan organisasi gerakan anti korupsi lainnya.<sup>334</sup>

Sebagai kontrol sosial, LSM ikut mengawasi jalannya pemilu seperti yang dilakukan oleh Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR). Lembaga ini cukup konsisten dalam kiprah penyelenggaraan pemilu di Indonesia sepanjang era reformasi ini. Tahun 2004 jumlah pemantau JPPR 140.000 orang, Pemilu April 2009 menurun menjadi 3000 orang dan Juli 2009 sebanyak 10.500 orang pemantau.<sup>335</sup> Selain pemantau pemilu

---

<sup>334</sup> Gerakan antikorupsi lain hanya fokus melakukan kerja pengawasan dan membongkar kasus korupsi, seperti melakukan investigasi, mengawasi, dan melaporkan kasus korupsi kepada aparat penegak hukum. Sementara MCW meletakkan advokasi kasus korupsi sebagai aksi antara, sasaran akhir gerakan adalah mendesak pemenuhan hak dan kesejahteraan rakyat. Baca: Pandu Wicaksono dkk (Penyunting), *Ilusi Demokrasi Lokal: Refleksi Gerakan Antikorupsi Organisasi Masyarakat Sipil*, (Malang: Kerjasama Intrans Publishing & Wisma Kalimetro 2014), hlm. 33-34.

<sup>335</sup> Khoirunnisa Agustyati dkk, *Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Pemantauan Pemilu 2009-2014*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama Perludem, 2015) hlm. 70-72. Sumber: <https://media.neliti.com/media/publications/45224-ID-potret-partisipasi-organisasi-masyarakat-sipil-dalam-pemantauan-pemilu-1999-2014.pdf> Download: Selasa, 08 Januari 2019, Pukul: 18.03 WIB.

ada lembaga survey di tanah air, seperti Lingkaran Survey Indonesia (LSI), Lembaga Riset Informasi (LRI), Lembaga Survey Nasional (LSN), dan Indo Barometer. Lingkaran Survey Indonesia, pada Oktober 2007 mempublikasikan tingkat kepuasan publik (responden) yang terus menurun terhadap kepemimpinan SBY-JK.<sup>336</sup> Hasil kajian ini kurang lebih sama dengan apa yang didapati oleh Lembaga Survey Nasional (LSN) dan Indo Barometer serta LSI.<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup>Saat dilantik menjadi pasangan presiden periode 2004-2009 di bulan Oktober 2004, kepuasan responden berada di atas 80%, namun setelah tiga tahun berjalan, kepuasan tersebut merosot tajam menjadi 35,3%. Hal ini menurut mereka disebabkan bebarapa hal, yaitu: (1) kekecewaan terhadap kinerja ekonomi, (2) kemerosotan kinerja program pemberantasan korupsi (3) rakyat meragukan kemampuan SBY mengatasi masalah bangsa dan (4) berjaraknya harapan dan kenyataan. Baca: Jurnal Enam Bulanan Vol. 5 No. 1 2009, *Politik: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, tulisan Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusofi, *Pemilihan Umum dan Perilaku Pemilih: Analisis Pemilihan Presiden 2009 di Indonesia*, (Jakarta: P4m, Program Magister ilmu Politik Universitas Nasional, 2009) hlm. 427-432. Dalam [https://www.researchgate.net/publication/311427521\\_Pemilihan\\_Umum\\_dan\\_Perilaku\\_Pemilih\\_Analisis\\_Pemilihan\\_President\\_2009\\_di\\_Indonesia](https://www.researchgate.net/publication/311427521_Pemilihan_Umum_dan_Perilaku_Pemilih_Analisis_Pemilihan_President_2009_di_Indonesia) Download, Rabu: 09 Januari 2019, Pukul: 12.03 WIB.

<sup>337</sup> Pada 29 Juni 2008, Indo Barometer mempublikasi hasil kajian dengan menyatakan bahwa hanya 31,3% responden tetap menginginkan SBY sebagai presiden terbilang 50,6%, sedangkan yang tidak menjawab atau tidak tahu 18,1 %. Survei yang dilakukan oleh Indo Barometer berentang 10 hari sejak 5 Juni 2008, dengan 1.200 responden di 33 provinsi dengan menggunakan metode multistage random sampling. Mengenai calon presiden yang akan dipilih oleh responden, pilihan terbanyak jatuh kepada Megawati (26,1%) kemudian SBY (19,1%). Pada 27 Februari 2009, Lembaga Survei Indonesia melakukan konferensi pers di Jakarta dengan tajuk "Efek Calon Terhadap Perolehan Suara Partai Menjelang Pemilu 2009" yang bertujuan untuk menyampaikan hasil penelitian mengenai pemilihan umum 2009, di dalamnya turut pula dibahas mengenai kandidat dan sikap pemilih terhadap calon yang diajukan oleh lembaga ini. Berdasarkan survei polling sebelumnya yang dipublikasi pada bulan Oktober 2007, SBY masih dinilai sebagai tokoh yang lebih mampu untuk menyelesaikan pelbagai masalah mendesak saat itu dibandingkan calon-calon presiden lainnya. Oleh karenanya, banyak responden yang percaya pada kemampuan SBY. Hasilnya SBY mendapat sokongan 35% diikuti Megawati 22%. Di samping itu, SBY pun dinilai lebih bisa dipercaya oleh para responden yang ditanya LSI, dengan nilai 30,5% Megawati 18,0%. Responden diminta untuk menentukan dua nama siapa yang pantas menjadi presiden Indonesia pada periode 2009-2014, maka dua nama yang saling bersaing tersebut adalah SBY dan Megawati. Namun hasil polling menunjukkan SBY sebagai pemenangnya. Baca: Jurnal Enam Bulanan Vol. 5 No. 1 2009, *Politik: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, tulisan Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusofi, *Pemilihan Umum dan Perilaku Pemilih: Analisis Pemilihan Presiden 2009 di Indonesia*, (Jakarta: P4m, Program Magister ilmu Politik Universitas Nasional, 2009) hlm. 427-432. Dalam



Demikian pula dengan Ormas dan LSM yang dianggap sebagai kontrol hukum dan HAM, kelompok ini selalu giat memperjuangkan hukum dan perubahan kebijakan publik, seperti Komnas Perempuan, Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi, Foundation, Perserikatan Solidaritas Perempuan, Gerakan Integrasi Nasional, dan lain sebagainya. Partisipasi masyarakat diberi ruang seluas-luasnya untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Per-Undang-Undangan, dalam Bab X menegaskan adanya partisipasi masyarakat yaitu diatur dalam pasal Pasal 53: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.”

## 2. Peran Pemerintah

SBY dianggap sebagai presiden yang berkarakter kuat dan seimbang.<sup>338</sup> Saat memasuki istana Presiden 2004, SBY sangat berambisi

---

[https://www.researchgate.net/publication/311427521\\_Pemilihan\\_Umum\\_dan\\_Perilaku\\_Pemilih\\_Analisis\\_Pemilihan\\_Presiden\\_2009\\_di\\_Indonesia](https://www.researchgate.net/publication/311427521_Pemilihan_Umum_dan_Perilaku_Pemilih_Analisis_Pemilihan_Presiden_2009_di_Indonesia) Download, Rabu: 09 Januari 2019, Pukul: 12.03 WIB.

<sup>338</sup> Dino Patti Djalal anggota tim asisten Presiden SBY, menulis di catatan hariannya tentang seorang presiden yang ia kagumi. Ia menggambarkan seorang presiden yang energik, *demanding*, teliti, dan perfeksionis. Baca: Dino Patti Djalal, *Harus Bisa: Seni Memimpin ala SBY*, (Jakarta: Red & White Publishing, 2008) 434 hlm. Wisnu Nugroho juga menulis Tetralogi Sisi Lain SBY sebagai “manusia biasa” yang sangat manusiawi. Wisnu menceritakan kesenangan SBY dengan bermain gitar dan mencipta lagu. Gitar itu selalu dibawa oleh petugas khusus ke mana pun SBY pergi bertugas. Di

menggapai cita-cita reformasi yaitu menghancurkan korupsi dan terorisme, penguatan demokrasi dan hak asasi manusia serta mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi. Cita-cita reformasi yang tercantum dalam UU Nomor 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang kemudian dijelaskan dalam Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 15/2008 tentang pedoman reformasi birokrasi. Ada tiga sektor yang menjadi acuan reformasi birokrasi yaitu ketatalaksanaan, kelembagaan, dan sumber daya manusia. SBY memimpin langsung agenda pemberantasan korupsi dengan terapi kejut (*shock therapy*) 100 hari pertama. Pada peringatan Hari Pemberantasan Korupsi Sedunia, SBY mencanangkan Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi (GNPK), dengan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Di penghujung April 2005, SBY membentuk Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tim yang dipimpin oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Hendarman Supandji mempunyai tugas pokok: (1) melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi sesuai dengan hukum acara pidana, (2) mencari, menangkap pelaku tindak pidana korupsi, dan (3) menelusuri dan mengamankan aset negara. Kehadiran Inpres No.

---

lain peristiwa, Ketua PWI selalu mencium tangan SBY saat bertemu. Meskipun tidak ada aturan yang melarang, namun sebagian menganggap kejadian ini aneh. Sebenarnya sangat wajar bila rakyat mengidolakan SBY sebagai presidennya termasuk para wartawan. Masih banyak lagi cerita Wisnu tentang SBY dalam bukunya. Baca: Wisnu Nugroho, *Tetralogi Sisi Lain SBY: Pak Beye dan Istananya*, (Jakarta: Kompas 2010), 256 hlm.

5/2004 dinilai berbagai kalangan sebagai langkah besar memadukan antara pencegahan, represi, dan pengembalian aset negara.<sup>339</sup> Namun semua langkah SBY membuat KPK meregang nyawa. Terlebih saat KPK masuk ke wilayah-wilayah yang selama ini mempunyai posisi politik yang amat kuat, termasuk penangkapan sejumlah anggota DPR yang terlibat kasus korupsi. Eksistensi KPK benar-benar terancam.<sup>340</sup>

Di sisi lain UU No. 25/2009 tentang Standarisasi Pelayanan Publik merupakan langkah awal untuk terwujudnya pelayanan prima dari aparatur negara terhadap masyarakat, namun perlu dilengkapi dengan UU lain berupa prinsip-prinsip keetikaan dalam layanan publik maupun keterbukaan akses yang tertampung dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) karena terkait audit dan akuntabilitas pelayanan. Dalam administrasi publik, birokrat sebagai aparatur negara dituntut untuk profesional sehingga diperlukan adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk mengukur keprofesionalitasan. Namun saat masyarakat berhak mendapatkan jaminan memperoleh informasi publik, adanya kekhawatiran modal-modal

---

<sup>339</sup> Saldi Isra, *10 Tahun Bersama SBY: Catatan dan Refleksi Dua Periode Kepemimpinan*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2014), hlm. 144.

<sup>340</sup> Dengan sepak terjang KPK, banyak kalangan merasa gerah. Upaya pembunuhan KPK yang dilakukan sebagian anggota DPR dimulai, dugaan keterlibatan Antasari Azhar dalam pembunuhan Direktur PT Putra Rajawali Banjaran Nasrudin Zulkarnaen memberi dampak luar biasa atas eksistensi KPK. Argumentasi yang digunakan cukup sederhana, dengan nonaktifnya Antasari pimpinan KPK tidak lagi memenuhi syarat kolektif sebagaimana tercantum Pasal 21 UU KPK. Jika pimpinan kurang dari lima orang, KPK tidak dapat lagi menjalankan kewenangan untuk melakukan penyidikan dan penuntutan. Namun argumentasi ini dibantah oleh anggota DPR yang lain. Tidak lama kemudian muncul BPKP mengaudit KPK, padahal selama ini, BPKP tidak berwenang mengaudit lembaga independen, termasuk KPK. Baca: Saldi Isra, *10 Tahun Bersama SBY: Catatan dan Refleksi Dua Periode Kepemimpinan*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2014), hlm. 45-49.

politik tidak bisa kembali ketika perkara hukum menjadi berkelanjutan menjadikan prahara intimidasi demokrasi melalui teror-teror mulai mengemuka. Setidaknya upaya pembungkaman kritisisme masyarakat dan juga pembungkaman terhadap pers jelas menciderai kebebasan informasi yang menjadi hak asasi manusia setiap warga negara. Bahkan ancaman *recall* keanggotaan DPR terhadap anggota partai yang kritis atas patologi demokrasi juga menjadi ancaman.<sup>341</sup>

Akan tetapi Jawahir Thontowi, mantan anggota Komisi Konstitusi RI (2003-2004) mengapresiasi target pencapaian pemerintahan SBY selama lima tahun berlalu berdasarkan data, fakta, dan pendapat yang berkorelasi positif. Indikator capaian keberhasilan kinerja SBY: *Pertama*, penciptaan demokratisasi perdamaian untuk keamanan dan kesejahteraan telah mengalami perubahan. Secara umum memperlihatkan pencapaian yang disambut positif sebagian besar masyarakat Indonesia. Pemerintahan SBY telah mengorientasikan sebagian programnya pada konsep restorasi keselamatan manusia, yaitu upaya melalui sentuhan-sentuhan keamanan dan ketentraman, dan kesejahteraan sosial dan ekonomi. Dengan membiarkan implementasi demokrasi secara damai menjadi kebutuhan pembangunan nasional.

*Kedua*, pemerintahan yang bersih dan lejitimit. Keberanian, bersih dari KKN, integritas moral, dan profesionalitas dipandang telah memenuhi persyaratan terselenggaranya pemerintahan yang kuat, yang mempunyai

---

<sup>341</sup>Muh Khamdan, *Negosiasi Hukum dan Politik*, Cetaka I: Desember 2010, (Kudus: Parist, 2010), hlm. 50.

legitimasi dan berwibawa. Dari perspektif penegakan hukum nasional, pemerintahan SBY secara perlahan-lahan memperlihatkan kemampuan menjadikan hukum sebagai panglima di Indonesia yaitu dengan berupaya mengkoordinasikan fungsi Polri, Kejaksaan Agung dan Pengadilan mematuhi secara konsisten prinsip-prinsip utama *rule of law*, atau *supremacy of law*.

*Ketiga*, harmonisasi institusi penegakan hukum dengan KPK. Teriakan lantang sebagian elit-elit politik politik, akademisi, aktivis LSM, merasa bahwa pemerintahan SBY belum membawa Indonesia pada sistem penegakan hukum dan HAM berkeadilan dan bermartabat. SBY sesungguhnya telah memancang penegakan hukum, dalam konteks pencegahan, penerapan dan penghukuman. Perang melawan terorisme dan korupsi selama pemerintahan SBY diakui keberadaannya telah dapat memulihkan rasa aman dan harapan bagi masyarakat.

*Keempat*, revitalisasi potensi diplomasi untuk mempertahankan kedaulatan. Prospek dan peluang pemerintahan SBY untuk membuat momen penting masih tersedia, rekomendasi penting yaitu target pencapaian dalam bidang keamanan penertiban hukum dan aspek kebutuhan masyarakat mendorong peran pemerintahan SBY dalam praktek diplomasi baik secara bilateral dan multilateral meningkat. Sebagai negara berdaulat, Indonesia merupakan negara besar dalam artian memiliki luas wilayah daratan dan lautan, potensi kekayaan alam

yang kaya, dan jumlah penduduknya dapat menjadi andalan yang unggul dalam perjuangan diplomasi.<sup>342</sup>

Pada Pemilu 2009, masyarakat masih mempercayai kepemimpinan SBY untuk meneruskan agenda pemberantasan korupsi. Catatan prestasi SBY di periode I membuat utang luar negeri Indonesia menurun secara mengesankan, cadangan devisa meningkat dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto tahunan solid. Fundamental-fundamental ini kuat, didukung oleh boom komoditas pada tahun 2000-an dan meningkatnya daya beli secara cepat, membuat Indonesia berhasil melalui krisis global 2008-2009 tanpa masalah yang berarti. Separoh dari Menteri Kabinet 2004, terdiri dari profesional non-partisan (teknokrat), terutama posisi yang menyangkut ekonomi, dalam rangka mendorong profesionalisasi.

Tampaknya SBY benar-benar harus bekerja keras dalam membangun energi perubahan. Pertengahan 2009, misalnya, setelah publik dikejutkan oleh skandal pembunuhan Nasrudin Zulkarnaen yang melibatkan Ketua KPK Antasari Azhar. Tidak lama kemudian, muncul skandal Century. Skandal Century tertutup oleh skandal mafia pajak yang melibatkan Gayus Tambunan. Tidak lama setelah itu, Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto dua pimpinan KPK dituduh terlibat pemerasan dan penyalahgunaan wewenang. Akhirnya Tim 8 yang dibentuk SBY membuktikan Chandra-Bibit bersih dari tuduhan.<sup>343</sup>

---

<sup>342</sup> Jawahir Thontowi, *Penegakan Hukum dan Diplomasi Pemerintahan SBY*, (Yogyakarta: Leutika, 2009), hlm. 279.

<sup>343</sup> Tim 8 yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 2009, untuk melakukan verifikasi fakta dan proses hukum atas kasus Bibit-Chandra. Hasil

Meskipun demikian, sebagian masyarakat terus menuntut agar agenda reformasi terutama korupsi harus diberantas tuntas.<sup>344</sup>

### **Sistem Presidensialisme Berwajah Parlementarisme**

Dari berbagai persoalan yang tidak terselesaikan, bukan saja dikarenakan sikap presiden yang ingin merangkul semua pihak,<sup>345</sup> tapi lebih diakibatkan pada kinerja anggota kabinet dan para lembaga di pemerintahan. Begitu juga dengan berbagai pembangkangan yang dilakukan lembaga kepolisian terhadap perintah presiden. Pidato presiden agar mengakhiri ketegangan hubungan dengan KPK, Korp Lalu Lintas (Korlantas) Polri malah meneruskan gugatan terhadap KPK. Hal ini membuktikan kepongahan Polri, karena enggan diganggu oleh

---

investigasi telah menyatakan tak cukup bukti untuk melimpahkan kasus Bibit-Chandra ke Pengadilan. Penahanan Bibit-Chandra (29 Oktober 2009) benar-benar mematikan logika hukum. Berbagai rekayasa kriminalisasi KPK oleh kepolisian justru membuat masyarakat makin tidak percaya kepada pihak kepolisian. Kasus Bibit-Chandra ini menarik perhatian masyarakat luas, antara lain dukungan yang disebut Gerakan Sejuta Facebook. Sumber dari berbagai media massa salah satunya: News Indonesia, *Kejaksaan Keluarkan Deponeering Bibit-Chandra*, 29 Oktober 2010, [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2010/10/101029\\_deponeering](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2010/10/101029_deponeering) Download, Selasa, 22 Januari 2019, Pukul: 16.11 WIB.

<sup>344</sup> George menulis sekian kecurangan, kolusi, korupsi dan nepotisme yang melibatkan kerabat dan orang dekat selama kepemimpinan presiden SBY. Baca: George Junus Aditjondro, *Membongkar Gurita Cikeas: Di Balik Skandal Bank Century*, (Yogyakarta: Galangpress, 2010), 183 hlm. Buku ini menimbulkan kontroversi, sehingga melarang untuk diedarkan. Sebagai pembelaan, editor buku tersebut menerbitkan buku pembelaan; Nurjannah Intan, Sigit Suryanto, Yuni Dasusiwi, *Salahkah George Berantas Korupsi*, (Jogyakarta: Jogya Bangkit Publisher, 2010), 160 hlm. tidak lama George menulis kembali. George Junus Aditjondro, *Cikeas Makin Menggurita*, (Yogyakarta: Galangpress, 2011), 204 hlm.

<sup>345</sup>Sikap SBY dinilai banyak orang sebagai peragu dan penakut atau komunikasi politiknya mencerminkan karakter *undecided and uncertain*. Namun Juwono Sudarsono (politikus yang menjabat Menteri Pertahanan sejak 21 Oktober 2004 hingga 22 Oktober 2009) tidak setuju dengan kesan yang demikian, sebab SBY berperan sebagai rekonsiliator di panggung Indonesia selama masa jabatannya. "Ia melihat luka-luka dan hiruk-pikuk reformasi sejak Mei 1998 itu (telah) menimbulkan kegaduhan sehingga perlu diturunkan suhunya." *Self-image*-nya sebagai rekonsiliator mengharuskan SBY merangkul semua pihak. Baca: Tjipta Lesmana, *Dari Soekarno Sampai SBY: Intrik & Lobi Politik Para Penguasa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 326.

pemeriksaan KPK. Padahal UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI ditegaskan, dalam pelaksanaan tugasnya, kepolisian bertanggung jawab kepada presiden. Kenyataannya, polisi acapkali menafikan perintah presiden.<sup>346</sup> Hal ini menggambarkan betapa Presiden SBY gagal menunjukkan kuasa konstitusional seorang presiden dalam desain sistem presidensial.<sup>347</sup>

Pasca amandemen UUD 1945, desain baru Indonesia pasca Pemilu 2004 dalam praktik sistem presidensial namun berwajah parlemen.<sup>348</sup>

---

<sup>346</sup> Berbagai pengingkaran kepolisian atas perintah Presiden untuk membuka rekening tidak wajar (rekening gendut) sejumlah perwira. Bukannya menjalankan perintah, polisi justru berkeras menyatakan rekening tak wajar yang dituduhkan jauh dari benar. Begitu pula pengingkaran serupa terjadi pada kasus penganiayaan terhadap pegiat antikorupsi dari ICW, Tama Satrya Langkun. Begitu pula pidato SBY (8/10/2012) yang memerintahkan kasus pengadaan alat *driving simulator* SIM kendaraan roda dua dan empat di Korlantas Polri tahun 2011 ditangani KPK. Polisi menganggap presiden melakukan intervensi terhadap permasalahan hukum yang seharusnya berdiri sendiri dan independen yang dilakukan Mabes Polri. Pidato presiden dianggap bukan suatu produk perundang-undangan. Juga bukan produk norma hukum sehingga seharusnya tidak mengikat dan berpengaruh bagi Mabes Polri. Padahal secara peraturan perundang-undangan yang berlaku. Baca: Saldi Isra, *Ibid*, hlm. 170-171. Berita juga beredar di berbagai media massa salah satunya Berita Satu, *Pengacara Budi Santosa: KPK Tangani Perkara Simulator Karena SBY*, Selasa, 24 September 2013, [https://www.beritasatu.com/hukum/140169-pengacara-budi-santosa-kpk-tangani-perkara-simulator-karena-sby.html?no\\_redirect=true](https://www.beritasatu.com/hukum/140169-pengacara-budi-santosa-kpk-tangani-perkara-simulator-karena-sby.html?no_redirect=true) Download: Rabu, 23 Januari 2019, Pukul: 12.10 WIB.

<sup>347</sup> Pengelolaan kabinet SBY dibangun dengan koalisi tambun. Ketika hadir sebagai presiden minoritas (*minority president*) yang hanya didukung sekitar tujuh persen suara, SBY memilih merangkul semua partai politik di DPR. Tujuannya agar pemerintahan SBY memperoleh dukungan politik yang kuat, guna menjalankan roda pemerintahan. Namun faktanya koalisi yang dibangun tidak mampu memuluskan semua kebijakan pemerintah di DPR. Di sisi lain, sejumlah menteri yang berasal dari partai politik tidak pula bekerja sepenuh hati di kabinet, sebab mereka seolah bekerja di bawah dua kendali, yaitu pilihan setia kepada partai politik atau setia kepada presiden. Baca: Saldi Isra, *Ibid*, hlm. 178.

<sup>348</sup> Parlemenarisme memiliki empat ciri utama. *Pertama*, kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa). *Kedua*, pemerintah diselenggarakan melalui sebuah kabinet yang dipimpin seorang Perdana Menteri. *Ketiga*, kabinet bertanggungjawab kepada parlemen, dan kabinet dapat dijatuhkan parlemen melalui mosi. *Keempat*, kedudukan eksekutif lebih rendah dari parlemen dan bergantung pada parlemen. Sementara, dalam presidensialisme, basis legitimasi presiden bersumber dari rakyat, bukan dari parlemen. Kekuasaan pemerintahan tidak terbagi antara kedudukan presiden sebagai kepala negara (*head of the state*) dan sebagai kepala pemerintahan (*head of government*). Jabatan presiden dan wakil presiden merupakan institusi tunggal sehingga menjadi satu



Akan tetapi sistem presidensial ternyata menggambarkan kelemahan. Di mana dua posisi sentral dipegang presiden sekaligus yaitu pusat kekuasaan eksekutif (*chief of executive*) dan pusat kekuasaan negara (*chief of state*). Dengan demikian kekuasaan presiden bukan hanya menyentuh ranah eksekutif tetapi juga legislatif dan yudikatif. Sekalipun presiden mendapat mandat langsung dari rakyat melalui pemilu, namun kekuasaan legislatif demikian juga. Oleh sebab itu praktik presidensial acapkali terjebak dalam ketegangan hubungan antara keduanya, terlebih saat kekuatan partai politik mayoritas di legislatif berbeda dengan partai politik (pendukung) presiden. Presiden yang tidak mengontrol kekuatan mayoritas di lembaga legislatif akan melakukan langkah seperti yang dilakukan pemenang minoritas pemilu dalam sistem parlementer, yaitu melakukan koalisi dengan sejumlah partai politik. Tujuannya yaitu agar mendapatkan dukungan mayoritas di lembaga legislatif. Langkah paling umum yang dilakukan presiden yaitu membagikan jabatan menteri kabinet kepada partai yang bergabung dalam koalisi.<sup>349</sup>

Selain dilema dalam sistem presidensial, purifikasi setelah perubahan UUD 1945 tidak mampu menghilangkan wajah model

---

paket dalam pemilu. Presiden memiliki hak prerogatif dalam membentuk kabinet yang independen dan mandiri ketimbang parlemen. Baca: Gun Gun Heryanto, *Media Komunikasi Politik: Relasi Kuasa Media di Panggung Politik*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2008), hlm. 135.

<sup>349</sup>Padahal, sebagaimana diingatkan Scott Mainwaring (1993), koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan koalisi di sistem parlementer. Paling tidak, Mainwaring mengemukakan tiga kelemahan koalisi di sistem presidensial, yaitu: (1) partai politik punya komitmen yang rendah untuk mendukung presiden, (2) anggota legislatif dari partai politik yang punya menteri di kabinet tidak sepenuh hati mendukung pemerintah, dan (3) keinginan partai politik untuk membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem presidensial. Baca: Saldi Isra, *Ibid*, hlm. 188-189.

parlementer dalam sistem pemerintahan terutama dalam hubungan presiden dengan lembaga perwakilan. Semakin dominannya legislatif terhadap kekuasaan presiden terutama dalam penggunaan fungsi pengawasan DPR merupakan hal yang sulit dibantah. Pada satu sisi, sebagian kekuatan politik di DPR cenderung menggunakan fungsi pengawasan secara berlebihan (*overdosis*). Sementara di sisi lain, muncul ketakutan berlebihan presiden atas kemungkinan penggunaan fungsi pengawasan DPR. Akibatnya, presiden dan DPR sering kali terlibat dalam model politik tarik-ulur yang tak berkesudahan. Karakter fungsi legislasi hasil amandemen UUD 1945 lebih dekat dengan model legislasi dalam sistem parlementer.

Begitu pula sistem kepartaian majemuk (*multi-party*) menghadirkan presiden dengan dukungan politik minoritas di DPR. Karenanya sejak Pemilu 2004, presiden seperti setengah dipaksa dalam membangun jalan kompromi dengan membentuk pemerintahan koalisi. Dengan memilih koalisi, “harga” yang harus dibayar adalah hilangnya sebagian hak prerogatif dalam menentukan menteri. Selama pemerintahan SBY hal ini telah terjadi sehingga menjadikannya kehilangan makna dan kewibawaan presiden. Semakin besar koalisi yang dibangun (*over-size coalition*), maka semakin banyak jabatan menteri yang tergadai. Sehingga koalisi justru akan menghilangkan wibawa pemerintah.<sup>350</sup>

---

<sup>350</sup>Saldi Isra, *Ibid*, hlm. 190.

### 3. Terwujudnya Konfigurasi Politik yang Demokratis

Dari penjelasan di atas, betatapun sulitnya menjalankan agenda reformasi dengan berbagai persoalan ditambah luka pada pemerintah sebelumnya, namun pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dapat dikatakan berkonfigurasi demokratis. Indikator utamanya dengan melihat pilar-pilar peran demokrasi yang telah berjalan dengan baik pada periode SBY. *Pertama*, kebebasan pers. Selama sepuluh tahun pemerintahan presiden SBY, para tokoh pers mengapresiasi kebijakan beliau. Mereka menilai kebebasan pers ini sangat terasa selama kepemimpinan SBY sehingga tidak ada pemberedelan atau tindakan hukum terhadap pers.

*Kedua*, Pemilu dan partai politik serta badan perwakilan rakyat. Pada tahun 2004 memberikan tanda-tanda bahwa pada tataran masyarakat terjadi perkembangan yang positif bagi bangsa Indonesia ke depan. Sebab (1) sebagian perilaku pemilih masyarakat, meskipun masih banyak yang menjadi pendukung fanatik partai politik tertentu, tetapi sebagian telah mulai bergeser dari pola panutan (tradisional) menjadi lebih rasional. Pergeseran pola dari sikap pemilih yang semula menganggap pemilu sebagai kewajiban mulai menyadari bahwa memilih itu adalah hak. (2) Pemilu 2004 juga memberikan indikasi yang kuat bahwa masyarakat menginginkan perubahan dan tahu bagaimana menghukum partai politik yang ingkar janji. (3), partai yang mampu mendidik dan membentuk kader partai yang mempunyai integritas dan membuktikan bahwa partai politik

yang akan menjadi partai yang tangguh karena mendapat dukungan rakyat.

Pada pemilu 2009, dilaporkan bahwa partisipasi politik mencapai di atas 70 persen. Penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2009 secara jujur, adil, demokratis, aman, dan damai. Meningkatnya partisipasi politik tersebut menunjukkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap peran partai politik yang mereka dukung, siap memperjuangkan aspirasi mereka.

*Ketiga*, Ormas dan LSM meningkat pesat. Tahun 2005 Ormas berjumlah 3 ribu dan tahun 2010 meningkat pesat sebanyak 9 ribu Ormas. Jumlah tersebut belum termasuk ormas yang terdaftar di Kementerian lain. Ribuan Ormas ini setidaknya 12 klasifikasi, antara lain keagamaan, penegakan demokrasi, kemiskinan, kehidupan sosial, gender, hukum, pendekatan kesukuan, pluralisme dan lembaga survei. Demikian juga dengan LSM, merupakan sebuah organisasi yang membantu kinerja pemerintah bahkan justru ikut mengawasi jalannya pemerintahan. Laporan BPHN 2010 menyebutkan sebanyak 14.250 LSM yang tercatat di Departemen Dalam Negeri yang setidaknya mencakup 10 jenis kegiatan yaitu usaha kesejahteraan sosial, pendidikan, keagamaan, pertanian, kehutanan, lingkungan, kesehatan, koperasi, hukum/advokasi dan perdagangan.

*Keempat*, kinerja pemerintah secara keseluruhan telah memenuhi target capaian indikator kinerja. Pemerintah telah menciptakan

demokratisasi perdamaian untuk keamanan, pemenuhan hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat marginal, peran sinergi KPK dengan penegak hukum, dan urgensi revitalisasi potensi diplomasi untuk mempertahankan kedaulatan. Dalam menghadapi banyak persoalan, presiden ingin merangkul semua pihak.

**BAB IV**  
**PROSES LEGISLASI DAN PENERAPAN HUKUM ISLAM ERA**  
**PEMERINTAHAN SBY**

**A. PROSES LEGISLASI DAN KARAKTER PRODUK HUKUM ISLAM**  
**PEMERINTAHAN SBY**

**1. Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf**

**1.1. Gagasan Tentang Pengelolaan Wakaf**

Pengelolaan wakaf di Indonesia memiliki prospek pengembangan pada sistem perekonomian yang positif, baik dari segi kuantitas maupun pemanfaatannya. Wakaf tunai sebagai instrumen finansial, keuangan sosial dan perbankan sosial. Gagasan ini diarahkan menjadi kegiatan investasi dan ekonomi produktif dalam rangka pengentasan kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan Hukum Islam.<sup>351</sup> Peraturan Perundang-Undangan terkait perwakafan sebelumnya adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 49; Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik; dan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan Peraturan pelaksanaannya.

Proses pengundangan wakaf ini, berada dalam masa transisi kepemimpinan, yaitu pergantian Presiden Megawati Sukarnoputri kepada

---

<sup>351</sup> Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Tahun 2005, *Proses Lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, (Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Tahun 2005), hlm. 1.

Susilo Bambang Yudoyono. Seharusnya pengundangan UU ini bisa dilakukan lebih cepat di masa Presiden Megawati, tapi karena proses administrasinya bersamaaan dengan proses politik yang cukup dinamis, akhirnya pengesahan dilakukan oleh presiden baru, yaitu pada masa pemerintahan Kabinet Gotong Royong dan Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu.<sup>352</sup>

## **1.2. Bekerjanya Pilar-Pilar Demokrasi dalam Pembentukan UU**

### **Wakaf**

#### **a. Peran Pemerintah**

Usul pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) dari Menteri Agama kepada presiden bermula dari Sekretariat Negara agar Departemen Agama mengirim surat izin prakarsa untuk menyusun draf Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang wakaf. Langkah berikutnya Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf cq. Menteri Agama mengirim surat bernomor: MA/451/2002 tanggal 27 Desember 2002 kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia perihal izin prakarsa RUU Perwakafan.<sup>353</sup>

---

<sup>352</sup> Alimuddin, *9 Tahun Usia Undang-Undang Wakaf di Indonesia*, Mahkamah Agung Republik Indonesia Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, dipublikasikan oleh Iwan Kartiwan pada 31 Oktober 2013, <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/9-tahun-usia-undang-undang-wakaf-di-indonesia-oleh-alimuddin-shi-mh-111> Download: Rabu, 23 Januari 2019, Pukul: 12.50 WIB.

<sup>353</sup> Dalam surat tersebut dimuat perlunya penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang wakaf. Dengan pertimbangan salah satunya adalah bahwa praktik wakaf telah lama tumbuh dan terpelihara sebagai pranata keagamaan dalam kehidupan keagamaan Indonesia, diatur antara lain oleh UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pasal 14 ayat (1) huruf b dan pasal 49 ayat (3) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah

Bersamaan dengan surat izin prakarsa penyusunan RUU Wakaf yang ditujukan kepada Menteri Kehakiman dan HAM tersebut disertakan Konsepsi Pengaturan tentang Perwakafan sebagai landasan awal upaya penyusunan RUU Wakaf, Menteri Agama juga mengajukan surat permohonan persetujuan prakarsa penyusunan RUU tentang Wakaf kepada presiden bernomor: MA/25/2003 tertanggal 24 Januari 2003. Di samping itu juga, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (HAM) mengirim surat kepada presiden bernomor: M.UM.01.06-30 tertanggal 3 Februari 2003 yang berisi rekomendasi atas usul prakarsa penyusunan RUU tentang Wakaf.<sup>354</sup>

Dalam rapat tersebut dinyatakan kesetujuan atas konsepsi Rancangan Undang-Undang tentang Wakaf sehingga dapat ditindaklanjuti untuk diajukan usul prakarsa sebagai substansi hukum wakaf untuk menyatukan berbagai peraturan perundang-undangan mengenai wakaf; dengan maksud untuk menjamin kepastian hukum di bidang perwakafan, serta melindungi dan memberikan rasa aman bagi pewakaf dan sebagai

---

Nomor 28 tentang Perwakafan Tanah Milik, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 yang memuat Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang sebagian materinya berkaitan dengan Hukum Wakaf, dan beberapa peraturan lain termasuk Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama, dan beberapa peraturan yang bersifat teknis yang dikeluarkan oleh Menteri Agama. Baca: Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Tahun 2005, *Proses Lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, (Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Tahun 2005), hlm. 20.

<sup>354</sup>Dalam surat rekomendasi tersebut disebutkan bahwa Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (HAM) telah melaksanakan rapat pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsep RUU tentang Wakaf yang dihadiri oleh wakil-wakil dari instansi terkait, yaitu Departemen Dalam Negeri; Badan Pertanahan Nasional; Mahkamah Agung; Bank Indonesia; Pengadilan Agama Jakarta Selatan; Badan Pembinaan Hukum Nasional; Departemen Agama; dan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Baca: Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Tahun 2005, *Ibid*, hlm. 32.



landasan hukum bagi pembentukan Badan Wakaf Indonesia yang akan mempromosikan potensi wakaf dalam pembangunan. Pada tanggal 7 Maret 2003, Sekretariat Negara RI menyampaikan surat kepada Menteri Agama RI.<sup>355</sup> Dengan keluarnya surat persetujuan Presiden dalam rencana penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Wakaf dimaksud telah memberikan angin segar bagi upaya yang dilakukan oleh Departemen Agama bersama Departemen Kehakiman dan HAM dalam menyusun RUU tentang Wakaf, sehingga secara resmi, upaya penyusunan RUU telah mendapat izin dari presiden RI, Megawati Soekarnoputri, dan langkah berikutnya akan dibentuk Tim Penyusunan RUU Wakaf yang terdiri dari berbagai instansi terkait.<sup>356</sup>

Persetujuan Prakarsa Penyusunan RUU Wakaf ditandatangani Presiden RI tanggal 7 Maret 2003 dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 41 tentang Wakaf pada tanggal 27 Oktober 2004. Waktu yang dibutuhkan selama proses penyusunan, penyempurnaan, pengajuan, pembahasan DPR dan pengesahan oleh Presiden RI berjalan selama 1,5 (satu setengah) tahun dengan proses pembahasan selama 48 kali.<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> Surat Menteri Agama Nomor B.61 yang bersifat segera, perihal Persetujuan Prakarsa Penyusunan RUU tentang Wakaf (surat Menteri Nomor MA/25/2003 tanggal 24 Januari 2003). Dalam surat tersebut, pihak Sekretaris Negara yang ditandatangani Bambang Kesowo sangat mengharapkan agar dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Wakaf supaya selalu dikoordinasikan dengan Departemen/instansi terkait sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 188 tahun 1998 tentang Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Baca: Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Tahun 2005, *Ibid*, hlm. 35.

<sup>356</sup> *Ibid*, hlm. 36.

<sup>357</sup> Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Tahun 2005, *Proses Lahirnya Undang-Undang Nomor*

### **b. Peran Badan Perwakilan Rakyat**

Sebagai tindak lanjut dari proses pembahasan RUU tentang Wakaf, DPR RI, dalam hal ini Panitia Kerja (Panja) dari Komisi VI yang ditugaskan menggodok RUU Wakaf yang diajukan oleh pemerintah melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Ormas, Baznas/Laznas, Menteri Agama, dan fraksi-fraksi di DPR RI.

Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) merupakan wahana penyerapan aspirasi dan pandangan dari berbagai pihak yang terkait dengan RUU yang diajukan oleh pemerintah untuk dijadikan bahan pertimbangan dan landasan dalam pengambilan keputusan DPR. Meskipun, Ormas-ormas Islam sudah dilibatkan secara intensip dalam proses penyusunan draf RUU Wakaf yang disiapkan oleh pemerintah, namun dalam rangka untuk memenuhi tuntutan konstitusional DPR RI sebelum mengambil keputusan-keputusan menjadi Undang-Undang, maka DPR RI merasa perlu meminta pendapat dan usulan dari pihak-pihak yang terkait langsung dengan wacana dan pelaksanaan perwakafan, yaitu lembaga atau organisasi Islam di tanah air seperti Nahdhatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Persatuan Islam (Persis) dan Al-Washliyah.<sup>358</sup>

---

*41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, (Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Tahun 2005), hlm. 227.

<sup>358</sup>Pada tanggal 26 Agustus 2004, Komisi VI DPR RI mengundang Majelis Ulama Indonesia (MUI) Pusat, Nahdhatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Persatuan Islam (Persis) dan Alwashliyah di Gedung Nusantara I Jakarta. Secara umum pandangan dan pendapat mereka sangat mendukung terhadap diajukannya RUU tentang Wakaf. Baca: Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Tahun 2005, *Ibid*, hlm. 85-86.

Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang kedua dilakukan oleh DPR RI Komisi VI dengan Badan Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Zakat Nasional (LAZNAS). Maksud dari RDPU ini adalah meminta penjelasan dan gambaran umum dari para praktisi yang mengelola langsung terhadap harta-harta zakat. Apalagi sebagian dari mereka memiliki pengalaman dalam pengelolaan wakaf produktif, khususnya uang tunai.<sup>359</sup>

Rapat Kerja Komisi VI DPR RI dengan Menteri Agama RI dilaksanakan pada tanggal 6 September 2004 di Ruang Sidang DPR RI. Komisi VI ini dilakukan dalam rangka meminta penjelasan pemerintah cq. Departemen Agama RI terhadap RUU tentang Wakaf yang akan dibahas oleh Panitia Kerja (Panja) Komisi VI. Penjelasan latar belakang, tujuan penyusunan RUU Wakaf, dan sasaran yang ingin diwujudkan melalui penyusunan RUU Wakaf, serta pokok-pokok pembahasan RUU Wakaf.<sup>360</sup>

### **Tanggapan Fraksi-Fraksi DPR RI**

Dari penjelasan pemerintah ini kemudian anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Komisi VI menyampaikan pandangan umumnya terkait dengan RUU tentang Wakaf yang diajukan oleh pemerintah. Fraksi Golkar (FPG) menyambut dengan gembira terhadap inisiatif Pemerintah yang menyampaikan RUU tentang Wakaf. RUU ini merupakan terobosan yang

---

<sup>359</sup>Dari pihak BAZNAS diwakili oleh Ketua Baznas saat itu, Bapak Prof. Dr. Achmad Subiyanto, sedangkan dari pihak LAZ diwakili oleh beberapa organisasi nirlaba, yaitu: LAZ Dompot Dhuafa Republika, LAZ Al-Falah, LAZ Pos Keadilan Peduli Umat (PKPU). *Ibid*, hlm. 92.

<sup>360</sup>*Ibid*, hlm. 97.

sudah lama ditunggu untuk melengkapi peraturan perundang-undangan wakaf yang sudah ada. Fraksi Golkar menyatakan setuju untuk dapat bersama dengan Fraksi-fraksi lain membahas RUU ini sesuai dengan Tata tertib yang ada.<sup>361</sup>

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) sangat mendukung untuk segera dibentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI) mulai dari Pusat hingga ke daerah-daerah (kecamatan) yang merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugasnya. Badan ini nantinya bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan, melakukan pengelolaan dan pembangunan, memberikan saran persetujuan kepada pemerintah dalam hal perubahan status benda wakaf.<sup>362</sup>

Fraksi Kebangkitan Bangsa (PKB) mencatat, ada beberapa poin penting yang meliputi perhatian kalangan pimpinan ormas yang memberikan masukan dalam proses pembahasan RUU ini. Antara lain adalah wakif dari kalangan non muslim, waqaf secara tunai berupa uang, harta wakaf yang tidak boleh diubah pemanfaatannya, struktur organisasi dan persyaratan bagi nazhir dan lain-lain. Dari masukan yang ada, FKB berkesimpulan bahwa telah terjadi perkembangan dinamis, maka Undang-Undang ini harus tetap berpijak pada garis yang ditentukan menurut perspektif fiqih. FKB menyatakan kesiapan untuk membahas dan

---

<sup>361</sup> *Ibid*, hlm. 105.

<sup>362</sup> *Ibid*, hlm. 106.

menindaklanjuti RUU ini sehingga bias disahkan tepat waktunya, dan menjadi UU yang aspiratif dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>363</sup>

Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP), menjelaskan wakaf dalam prakteknya belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien. Dalam berbagai kasus, harta benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar atau bahkan beralih tangan ke pihak ketiga secara melawan hukum, akibat kelalaian nazhir maupun masyarakat, fungsinya melenceng dari tujuan semula. FPP menyatakan kesiapannya untuk membahas bersama dengan fraksi-fraksi lain.<sup>364</sup>

Fraksi Reformasi (FR) menanggapi penjelasan pemerintah mengenai RUU tentang Wakaf, FR menyampaikan: *Pertama*, sasaran yang ingin diwujudkan. RUU ini disusun dalam rangka menciptakan tertib hukum dan tertib administrasi tentang wakaf. FR mengharapkan agar tujuan tersebut dapat dicapai secara konsisten dan dibingkai secara demokratis melalui RUU yang akan dibahas nanti. *Kedua*, pendaftaran dan pengumuman. Seluruh benda wakaf harus didaftarkan kepada pemerintah. Jaminan kepastian hukum atas wakaf dapat dilindungi berupa akta ikrar wakaf atau dalam bentuk sertifikat tanah wakaf. FR mengharapkan agar pendaftaran dan pengumuman ini disederhanakan sehingga tidak memberatkan masyarakat tetapi hanya bersifat administratif saja. *Ketiga*, Pengelolaan dan pengembangan benda wakaf. Sistem, FR menegaskan bahwa pengelolaan benda wakaf harus betul-betul sebagai sarana ibadah dan

---

<sup>363</sup> *Ibid*, hlm. 108.

<sup>364</sup> *Ibid*, hlm. 109.

kegiatan ekonomi masyarakat. *Keempat*, Badan Wakaf Indonesia. Dalam pelaksanaan tugas BWI harus independen untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap nazhir dalam mengelola dan mengembangkan harta wakaf. Namun FR berpendapat agar kewenangannya tidak terlalu luas dan tidak bersifat sentralistik serta konsisten dengan semangat otonomi daerah dan desentralisasi. *Kelima*, pembinaan dan pengawasan. Pembinaan dan pengawasan yang melibatkan Badan Wakaf dan Majelis Ulama Indonesia, FR berpendapat hendaknya jangan terlalu kaku, tidak bersifat intervensi dan tidak mengekang masyarakat. Pembinaan hendaknya diartikan sebagai salah satu bentuk untuk memberdayakan Badan Wakaf yang bersifat demokratis. Secara keseluruhan Fraksi Reformasi menyetujui untuk dibahas pada tahap berikutnya.<sup>365</sup>

Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB), menghargai sumbangan-sumbangan pikiran yang disampaikan oleh masyarakat, yang dalam hal ini diwakili oleh PB. Nahdlatul Ulama, PP Muhammadiyah, PP Persis, Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia, Majelis Ulama Indonesia, Baznas, Yayasan Dana Sosial Al-Falah dan lain-lain. Masukan dari masyarakat ini sungguh membantu memperluas wawasan. Waktu yang tersedia menyelesaikan RUU ini sangat terbatas, hanya terbilang hari, sebelum masa bhakti DPR-RI 1999-2004. FPBB menyatakan kesiapan untuk membicarakan RUU

---

<sup>365</sup>*Ibid*, hlm. 112.

Wakaf ini, seraya mengharapkan kerjasama yang baik dari semua pihak terkait, terutama dari pemerintah dan fraksi-fraksi dalam komisi.<sup>366</sup>

Fraksi TNI/POLRI dapat menerima, menyetujui dan mendukung pembahasan rancangan Undang-Undang tentang Wakaf ini dengan harapan RUU ini tidak bertentangan/berbenturan dengan undang-undang ataupun peraturan lain yang telah dibuat oleh pemerintah. RUU ini tidak kontra produktif, karena wakaf selama ini sudah berjalan secara kultural. RUU ini dapat menggantikan undang-undang serta peraturan sebelumnya demi kemaslahatan umat.<sup>367</sup>

Fraksi Persatuan Daulat Umat (FPDU) menyatakan bahwa sebagaimana diketahui, praktek wakaf yang terjadi dalam kehidupan masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien, sehingga dalam berbagai kasus harta wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar atau malah beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Dengan mempelajari secara seksama terhadap RUU ini, maka Fraksi Persatuan Daulat Umat menyatakan siap membahas bersama dengan fraksi-fraksi lain.<sup>368</sup>

### **1.3. Capaian Perundang-undangan Wakaf dan Karakter Produk Hukum**

Dengan keluarnya UU Nomor 41 Tahun 2004, maka terintegrasilah peraturan perundang-undangan di bidang perwakafan. Perluasan

---

<sup>366</sup> *Ibid*, hlm. 113.

<sup>367</sup> *Ibid*, hlm. 115.

<sup>368</sup> *Ibid*, hlm. 115.

pengaturan mengenai wakaf, bukan hanya aset tak bergerak, namun juga aset bergerak berbentuk uang, logam mulia, surat-surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan benda bergerak lainnya sesuai dengan ketentuan syariah.

Dari penjelasan di atas menunjukkan bahwa lahirnya Undang-Undang Wakaf ini bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Pilar-pilar demokrasi pada masa pembentukan undang-undang ini berperan dengan baik, dengan indikator penting, yaitu: *Pertama*, Partai politik dari badan perwakilan berperan aktif menentukan hukum Negara atau politik nasional melalui lembaga legislatif, sehingga baik partai politik maupun anggota parlemen sangat berperan aktif dalam proses legislasi UU Wakaf ini; *Kedua*, dukungan Ormas seperti NU, Muhammadiyah, Al-Washliyah, dan ormas lain turut serta dalam pembuatan regulasi perwakafan. Ini menunjukkan supremasi rakyat di atas kepentingan penguasa; *Ketiga*, Peran eksekutif secara total mendukung pengajuan RUU Wakaf sampai diundangkan, seperti Departemen Agama, Departemen Kehakiman dan Departemen lainnya.

Dilihat dari fungsinya, maka Undang-Undang Wakaf ini bersifat aspiratif, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat.



Dilihat dari penafsiran Undang-Undang Wakaf ini, pemerintah tidak membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaannya. Peraturan Pelaksanaan seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Agama serta Peraturan Badan Wakaf Indonesia hanya untuk hal-hal yang bersifat teknis.

Jadi dapat disimpulkan bahwa proses pembuatan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf ini berkarakter responsif/populistik. Sebagaimana dibahas pada Bab III terdahulu juga telah disimpulkan bahwa konfigurasi politik pada pemerintahan SBY adalah demokratis. Oleh sebab itu terdapat kesesuaian atau konsistensi pernyataan Prof. Mahfud MD., bahwa di negara yang konfigurasinya demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif.

**2. Undang Undang Nomor 3 Tahun 2006** tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Undang-Undang ini diperbaharui kembali dengan **Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009** tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama

### **2.1. Perluasan Kewenangan Peradilan Agama karena Amandemen UUD 1945.**

Peradilan Agama adalah Peradilan Islam di Indonesia, sebab dari jenis-jenis perkara yang ia boleh mengadilinya, seluruhnya adalah jenis

perkara menurut agama Islam.<sup>369</sup> Dirangkaikannya kata-kata “Peradilan Islam” dengan kata-kata “di Indonesia” adalah karena jenis perkara yang ia boleh mengadilinya tersebut tidaklah mencakup segala macam perkara menurut Peradilan Islam secara universal. Tegasnya, Peradilan Agama adalah Peradilan Islam limitatif, yang telah disesuaikan (dimutatis mutandis) dengan keadaan di Indonesia. Jadi Peradilan Agama adalah peradilan yang bersifat khusus, yang berwenang dalam jenis perkara perdata Islam tertentu, bagi orang-orang Islam di Indonesia.<sup>370</sup>

Perkembangan hukum ketatanegaraan Indonesia berpengaruh terhadap Peradilan Agama, sebagai bagian dari penataan hukum nasional. Perubahan, penyempurnaan, dan penataan peradilan tersebut bagian dari upaya mewujudkan *integrated judiciary system* (sistem peradilan secara terintegrasi) yang diatur dalam Pasal 24 UUD 1945. Pernyataan tegas setelah diubah bunyi ayat (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>369</sup>Lihat uraian-uraian berikut, tentang Kekuasaan (kompetensi) Peradilan Agama. Juga lihat UU No. 7 Tahun 1989, tentang Peradilan Agama, Pasal I sub I.

<sup>370</sup>Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama* (Edisi Baru), (Jakarta: Raja Grafindo Perdasa, 2015), hlm. 6.

Akibat amandemen tersebut, peraturan perundang-Undangan harus disesuaikan termasuk UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Di dalam UUD 1945, Peradilan Agama merupakan salah satu lingkungan peradilan yang berada di Mahkamah Agung bersama Peradilan lainnya. Oleh karena itu pemberlakuan kebijakan satu atap (*the one roof system*), berakibat pada pengalihan organisasi, administrasi, serta finansial Sehingga Peradilan Agama yang sebelumnya di bawah Kementerian Agama beralih ke Mahkamah Agung.

## **2.2. Eksistensi Peradilan Agama dan Perkembangannya**

Ada tujuh aspek yang berkenaan dengan perkembangan Peradilan Islam di Indonesia. *Pertama*, berkenaan dengan kedudukan peradilan dalam tatanan hukum dan peradilan nasional. Secara makro ia mencerminkan kedudukan peradilan dalam tatanan masyarakat bangsa Indonesia.<sup>371</sup> *Kedua*, berkenaan dengan susunan badan peradilan yang mencakup hirarki dan struktur organisasi pengadilan termasuk komponen manusia di dalamnya.<sup>372</sup> *Ketiga*, berkenaan dengan kekuasaan

---

<sup>371</sup>Pada masa awal kemerdekaan, Peradilan Agama belum dibentuk sampai tahun 1957. Berdasarkan ketentuan Pasal 98 UUD Sementara dan Pasal 1 ayat (4) UU Darurat Nomor 1 Tahun 1951, pemerintah mengeluarkan PP Nomor 45 Tahun 1957 tentang Pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah di Luar Jawa-Madura. Menurut ketentuan pasal 1, “di tempat-tempat yang ada Pengadilan Negeri ada sebuah Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah, yang daerah hukumnya sama dengan daerah hukum Pengadilan Negeri”. Sedangkan menurut ketentuan pasal 11: “apabila tidak ada ketentuan lain, di ibu kota Propinsi diadakan Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah Propinsi yang wilayahnya meliputi satu, atau lebih, daerah, Propinsi yang ditetapkan oleh Menteri Agama”. Baca: Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 123.

<sup>372</sup> Dalam UU Nomor 7 Tahun 1989, susunan Pengadilan Agama sebagai pengadilan tingkat pertama, terdiri Pimpinan, Hakim Anggota, Panitera, Sekretaris, dan Jurusita. Susunan Pengadilan Tinggi Agama sebagai pengadilan tingkat banding, terdiri dari Pimpinan, Hakim Anggota, Panitera, dan Sekretaris. Posisi Peradilan Agama

pengadilan, baik kekuasaan mutlak maupun kekuasaan relatif. Secara makro ia mencerminkan alokasi kekuasaan kehakiman dalam empat lingkungan peradilan.<sup>373</sup> *Keempat*, berkenaan dengan hukum acara yang dijadikan landasan dalam penerimaan, pemeriksaan, pemutusan, dan penyelesaian perkara. Ia mencerminkan prosedur penerapan hukum substansial dalam proses pengambilan keputusan pengadilan untuk menegakkan hukum dan keadilan.<sup>374</sup> *Kelima*, pengakuan negara atas

---

semakin kuat dengan keluarnya UU nomor 7 Tahun 1989, di dalamnya menjelaskan bahwa: *Pertama*, penyelenggaraan Peradilan Agama seragam di seluruh Indonesia membatalkan PP Nomor 45 Tahun 1957, Peraturan tentang Peradilan Agama di Jawa dan Madura (Staatsblad Tahun 1882 Nomor 152 dan Staatsblad Tahun 1937 Nomor 116 dan 60), Peraturan tentang Kerapatan Qadi dan Kerapatan Qadi Besar untuk Sebagian Residensi Kalimantan Selatan dan Timur (Staatsblad Tahun 1937 Nomor 638 dan 639), Ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 63 ayat (2) UU nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. *Kedua*, kedudukan Pengadilan Agama sejajar dengan Peradilan Umum. Dengan demikian Pengadilan Agama memiliki kemandirian untuk melaksanakan putusannya sendiri. *Ketiga*, hakim diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama berdasarkan persetujuan Mahkamah Agung, hal yang sama berlaku bagi hakim di lingkungan Peradilan Umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara. Hakim bebas membuat keputusan, terlepas dari pengaruh pemerintah dan penfaruh pihak lainnya. *Keempat*, wewenang Pengadilan Agama termasuk Jawa-Madura, yang berarti lebih luas dibanding PP Nomor 45 Tahun 1957. *Kelima*, Hukum Acara Perdata yang berlaku adalah hukum tertulis sebagaimana Hukum Acara yang berlaku dalam lingkungan Peradilan Umum, disamping pengecualian dan kehususan. Kekhususan meliputi prosedur cerai talak, cerai gugat, cerai dengan alasan zina, dan biaya perkara. *Keenam*, penyelenggaraan administrasi peradilan, baik administrasi perkara, maupun teknis yudisial dikelola oleh Panitera. *Ketujuh*, perlindungan wanita, maka gugatan perceraian yang diajukan oleh suami dan isteri diajukan ke pengadilan di tempat kediaman penggugat. Baca: Cik Hasan Bisri, *Ibid*, hlm. 125-129.

<sup>373</sup>Kekuasaan pengadilan pada masing-masing lingkungan terdiri atas kekuasaan relatif dan kekuasaan mutlak. Kekuasaan relatif berhubungan dengan daerah hukum suatu pengadilan, baik pengadilan tingkat pertama maupun pengadilan tingkat banding. Pengadilan Agama memiliki kekuasaan untuk memeriksa dan memutus perkara di daerah hukumnya yang meliputi, antara lain: tempat tinggal pemohon dalam perkara cerai talak, tempat kediaman tergugat dalam perkara cerai gugat, dan letak tempat harta peninggalan dalam perkara kewarisan. Cakupan kekuasaan mutlak berkenaan dengan jenis perkara dan sengketa kekuasaan pengadilan di kalangan orang-orang yang beragama Islam, yaitu dalam bidang perkawinan; kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; serta wakaf dan sadaqah. Baca: Cik Hasan Bisri, *Ibid*, hlm. 159, 217-221.

<sup>374</sup>Menurut ketentuan Pasal 54 UU Nomor 7 Tahun 1989: "Hukum Acara yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama adalah Hukum Acara Perdata yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, kecuali yang diatur secara khusus dalam undang-undang ini". Hukum acara perdata adalah rangkaian

kekuasaan kehakiman yang merdeka, termasuk Peradilan Agama.<sup>375</sup> *Keenam*, pemberian kewenangan atas kompetensi absolute yang lebih luas kepada Peradilan Agama.<sup>376</sup> *Ketujuh*, terciptanya unifikasi Hukum Acara Peradilan Agama yang digunakan sebagai pegangan oleh semua pihak. Ini menunjukkan keberadaan hukum Islam telah diakui di Indonesia baik secara normatif, tapi juga diakui secara yuridis formal (hukum positif).<sup>377</sup>

---

peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka Pengadilan dan cara bagaimana Pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan-peraturan hukum perdata. Sumber hukum acara perdata antara lain: KUHP (BW); Reglemen Acara Perdata; HIR atau RIB, RBg; UU Nomor 14 Tahun 1970 Jo. UU Nomor 35 Tahun 1999 dll. Baca: Cik Hasan Bisri, *Ibid*, hlm. 241-243.

<sup>375</sup> Perubahan tersebut karena amandemen UUD 1945 Pasal 24 UUD 1945 sebelumnya tidak secara tegas menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka. Pasal 24 menyatakan: (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. (2). Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang. Setelah perubahan UUD 1945 Pasal 24 menyatakan: (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pasca amandemen UUD 1945 pengalihan organisasi, administrasi, finansial Peradilan Agama yang sebelumnya berada di bawah Kementerian Agama beralih ke Mahkamah Agung sesuai Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

<sup>376</sup> Dengan keluarnya UU Nomor 3 Tahun 2006, Pengadilan Agama tidak hanya diberi kewenangan pada perkara perkawinan, waris, akad, infaq, sedekah, dan hibah seperti selama ini berlaku, tetapi juga kewenangan dalam menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan sistem ekonomi syariah seperti perbankan syariah, asuransi syariah, dan lembaga keuangan syariah dan lainnya.

<sup>377</sup> Secara substansi, UU Nomor 50 Tahun 2009 adalah Peradilan Agama telah mampu melaksanakan sendiri keputusan-keputusannya karena sudah mempunyai kelengkapan hukum acara dan perangkat lainnya. Kedudukannya sejajar dan sederajat dengan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

### **2.3. Mekanisme Pembentukan UU Peradilan Agama**

#### **a. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama**

DPR RI mengajukan usul inisiatif RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama melalui surat No.RU.02/4426/DPR-RI/2005 tertanggal 30 Juni 2005 kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pemerintah pun merespon positif atas prakarsa DPR RI tersebut. Begitu juga berbagai fraksi di DPR RI juga memandang perlunya perubahan terhadap undang-undang tersebut, sehingga dalam proses perumusan RUU ini hampir tidak menuai perbedaan mendasar dalam pembahasannya. Fraksi Golkar menyambut baik atas pemberian kewenangan atas kompetensi absolute yang lebih luas kepada Peradilan Agama. Pengadilan Agama tidak hanya diberi kewenangan pada perkara perkawinan, waris, akad, infaq, sedekah, dan hibah seperti selama ini berlaku, tetapi juga kewenangan dalam menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan sistem ekonomi syariah seperti perbankan syariah, asuransi syariah, dan lembaga keuangan syariah dan lainnya. Begitu juga dengan pendapat Fraksi Kebangkitan Bangsa memberikan catatan salah satunya, bahwa dengan diperluasnya kewenangan Pengadilan Agama di bidang ekonomi syariah maka

diperlukan pula peraturan tentang Bank Syariah, asuransi syariah, dan surat berharga berjangka menengah syariah, dan lainnya.<sup>378</sup>

Setelah melalui proses pembahasan, DPR RI dan Pemerintah menyetujui bersama pada tanggal 21 Februari 2006. Kemudian pada tanggal 20 Maret 2006 diundangkan menjadi UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Perubahan pada Undang-Undang adalah memperluas kewenangan Pengadilan Agama ditambahi penanganan perkara zakat, infak dan ekonomi syariah.

**b. Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama**

Pada tahun 2009, RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama kembali dibahas. Bagi mayoritas partai, penggabungan empat peradilan di bawah Mahkamah Agung merupakan terobosan baru dalam reformasi hukum. Perubahan ini, menurut Partai Demokrat, mengatur pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial dari semua lingkungan peradilan ke Mahkamah Agung.<sup>379</sup> Bagi Partai Golkar, dalam pendapat akhirnya, langkah ini harus diikuti

---

<sup>378</sup>Warkum Sumitro, Mujaid Kumkelo, Moh Anas Kholish, *Politik Hukum Islam: Reposisi Eksistensi Hukum Islam dari Masa Kerajaan Hingga Era Reformasi di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2014), hlm. 239.

<sup>379</sup>Pendapat Fraksi Partai Demokrat DPR-RI terhadap RUU tentang Perubahan atas UU nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, disampaikan oleh Drs. H. Achmad Fauzie, [nomor anggota A-115]. Dalam buku Idris Thaha, *Islam dan PDI Perjuangan: Akomodasi Aspirasi Politik Umat*, Edisi I, (Jakarta: Prenada, 2018), hlm. 286.

dengan pemberian kewenangan atau kompetensi absolut yang lebih luas kepada Peradilan Agama.<sup>380</sup> PPP berpendapat, penyatuan empat lingkungan peradilan itu merupakan keniscayaan untuk memperkuat kedudukan Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama Mahkamah Konstitusi. Penyatuan ini pada gilirannya akan menempatkan Peradilan Agama sejajar dengan ketiga peradilan lainnya. Penyatuan ini jelas mendorong seluruh aparat peradilan agama untuk lebih profesional dan proporsional dengan meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat pencari keadilan. Selain juga, seperti dikatakan PBR,<sup>381</sup> kepastian hukum lebih dapat ditegakkan dan jalur birokrasi dapat menjadi lebih singkat, karena Menteri Agama tidak lagi dilibatkan dalam pengangkatan hakim pengadilan dan ketua pengadilan.<sup>382</sup>

Akhirnya Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Peradilan Agama diputuskan. Substansinya adalah Peradilan Agama telah mampu melaksanakan sendiri keputusan-keputusannya karena sudah mempunyai kelengkapan hukum acara dan perangkat lainnya. Kedudukannya sejajar dan sederajat dengan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Terciptanya

---

<sup>380</sup>Pendapat Akhir Fraksi Partai Golongan Karya DPR-RI terhadap RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, disampaikan Hj. Soedarmani Wiryatmo, SH.,M.Hum. [nomor anggota A-497] dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 286.

<sup>381</sup>Pendapat Akhir Partai Bintang Reformasi terhadap RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, disampaikan oleh Anhar, SE, [nomor anggota A-285]. Dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm 286

<sup>382</sup>Pendapat Akhir Fraksi PPP DPR-RI terhadap RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, disampaikan oleh Drs. H.A. Kurdi Moekri, [nomor anggota A-29], dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 286.



unifikasi Hukum Acara Peradilan Agama yang telah digunakan sebagai pegangan oleh semua pihak. Ini menunjukkan keberadaan hukum Islam telah diakui di Indonesia baik secara normative tapi juga diakui secara yuridis formal (hukum positif).

#### **2.4. Capaian Perluasan Kewenangan Peradilan Agama Era Reformasi**

Kewenangan Pengadilan Agama menangani perkara perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan sadaqah seperti termaktub dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989, maka masa reformasi terbentuk:

- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 memperluas kewenangan Pengadilan Agama ditambah penanganan perkara zakat, infak dan ekonomi syariah.
- Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Peradilan Agama telah mampu melaksanakan sendiri keputusan-keputusannya karena sudah mempunyai kelengkapan hukum acara dan perangkat lainnya. Kedudukannya sejajar dan sederajat dengan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Terciptanya unifikasi Hukum Acara Peradilan Agama yang telah digunakan sebagai pegangan oleh semua pihak. Ini menunjukkan keberadaan hukum Islam telah diakui di Indonesia baik secara normative tapi juga diakui secara yuridis formal (hukum positif).

## 2.5. Karakter Produk Hukum

Usul inisiatif atas perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, sudah sesuai dengan iklim politik di era reformasi, sehingga pemerintahan ini dapat disebut sebagai pemerintahan yang berkonfigurasi demokratis. Indikator utama yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR, antara lain: *pertama*, partai politik dari badan perwakilan rakyat berperan aktif dan ikut serta dalam menentukan hukum negara atau politik nasional, khususnya dalam bidang reformasi; *Kedua*, peran eksekutif melaksanakan kebijakan yang pro rakyat dan menghormati kepentingan masyarakat. *Ketiga*, tumbuhnya supremasi rakyat diletakkan di atas kepentingan penguasa; *Keempat*, Menjunjung tinggi pelaksanaan hukum, termasuk hukum agama yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dari segi karakter produk hukumnya, maka Undang-Undang ini dikategorikan pada produk hukum responsif yang lahir dari konfigurasi politik yang demokratis, karena Undang-Undang ini dapat menyahuti perkembangan zaman yang mencerminkan aspirasi sebagian besar umat Islam. Peradilan Agama dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat karena merupakan perwujudan pemenuhan atas harapan masyarakat. Adanya perluasan ini, berarti telah sesuai dengan absolut kompetensi Pengadilan Agama seperti di bidang ekonomi syariah dan hukum Islam lainnya. Oleh sebab itu terdapat kesesuaian atau konsistensi pernyataan

Prof. Mahfud MD., bahwa di negara yang konfigurasi demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif pula.

### **3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara**

#### **3.1. Surat Berharga Syariah Negara sebagai Alternative dalam Memenuhi Pembiayaan Negara**

Regulasi SBSN memberi peluang untuk menarik investor dan pelaku bisnis masuk dan membesarkan industri keuangan syariah nasional. Alternatif ini dikarenakan prinsip ekonomi syariah yang tidak mengejar keuntungan material, namun menjaga kepentingan spiritual dan kemaslahatan masyarakat secara umum. Prinsip ekonomi syariah terpercaya untuk memberi solusi permasalahan yang dihadapi Negara pada umumnya dan stabilitas perekonomian nasional pada khususnya.

#### **3.2. Landasan Rasional Lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang SBSN**

Setidaknya ada tujuh landasan rasional lahirnya UU SBSN ini: *Pertama*, **landasan filosofis** berisi nilai-nilai moral dan etis yang luhur dari sebuah bangsa. Nilai-nilai tersebut merupakan nilai-nilai kebaikan dan bersifat universal, seperti nilai kebenaran, keadilan, kejujuran, kemanfaatan, kesusilaan, transparansi dan pertanggungjawaban. *Kedua*, landasan **ideologis**, sesuai dengan dasar negara yaitu Pancasila, bukan hanya sila pertama saja, namun seluruh sila menjadi pemandu politik hukum nasional; *Ketiga*, **secara yuridis** kehadiran UU Sukuk didasarkan

pada UUD 1945. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945. *Keempat, alasan sosiologis*, bahwa kehadiran UU Sukuk merupakan kesadaran hukum masyarakat sebagai fenomena sosial yang faktual (*the living law*). *Kelima, alasan ekonomis*, meningkatkan investasi aliran dana baik dari dalam maupun luar negeri. *Keenam, fakta empiris*, bahwa sistem ekonomi syariah terbukti menunjukkan keunggulan dalam menyelamatkan di masa-masa krisis, terutama di awal tahun 1997. Ketika bank konvensional mengalami goncangan hebat dan sebagian dilikuidasi, tetapi bank-bank syariah aman dan selamat dari badai hebat tersebut. *Ketujuh, alasan doktrinal*, bahwa ekonomi syariah bersifat universal dan inklusif. Ekonomi syariah bukan untuk orang yang beragama Islam saja, tetapi untuk semua umat. Universalitas ekonomi syariah mengajarkan asas keislaman yaitu keadilan, kejujuran, kebenaran, kerjasama, tolong menolong, dan memiliki kemaslahatan manusia secara menyeluruh.<sup>383</sup>

### 3.3. Konfigurasi PolitikLahirnya UU Nomor 19 Tahun 2008

#### a. Peran Majelis Ulama Indonesia

Majelis Ulama Indonesia pada masa reformasi, mengeluarkan fatwa Nomor 32/DSN-MUI/IX/2002 tentang Obligasi Syariah.<sup>384</sup> Obligasi

---

<sup>383</sup> Agustianto, *Argumentasi UU Sukuk dan Perbankan Syariah*, (Sharia Economics.wordpress.com), 1 Maret 2011, dalam <https://shariaeconomics.wordpress.com/tag/uu-sukuk/> Download: Sabtu, 09 Februari 2019, Pukul: 17.02

<sup>384</sup>Dalam ketentuan Umum butir (3) Obligasi Syariah (sukuk) adalah suatu surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syariah yang dikeluarkan Emiten (Mudharib) kepada Pemegang Obligasi Syariah yang mewajibkan Emiten (Mudharib) untuk membayar pendapatan kepada pemegang Obligasi Syariah berupa hasil/margin/fee serta membayar kembali dana obligasi pada saat jatuh tempo. Baca:

atau sukuk dilatarbelakangi oleh upaya untuk menghindari praktik riba yang terjadi pada obligasi konvensional dan mencari alternatif instrumen pembiayaan bagi pengusaha atau negara yang sesuai dengan syariah. Instrumen investasi syariah di pasar modal terus bertambah dengan kehadiran Obligasi Syariah PT. Indosat Tbk pada awal September 2002. Pada tanggal 14 Maret 2003 terjadi MoU antara Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia dan Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) sebagai pengembangan pasar modal berbasis syariah di Indonesia. Dengan berjalannya waktu, obligasi syariah dengan akad *mudharabah*<sup>385</sup> yang selama ini digunakan, dianggap belum mengakomodasi kebutuhan masyarakat. Pada tanggal 4 Maret 2004, lahir fatwa MUI Nomor: 41/DSN-MUI/III/2004 tentang Obligasi *Syariah Ijarah*, untuk membiayai transaksi sewa-menyewa.<sup>386</sup> Pemerintah merespon upaya Dewan Syariah Nasional (DSN) untuk penerbitan dan pengelolaan SBSN atau Sukuk

---

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor: 32/DSN-MUI/IX/2002 tentang Obligasi Syariah tanggal 14 Desember 2002 <https://drive.google.com/file/d/0BxTI-INihFyzcUxidldISIJHVMk/view> Download: Senin 11 Februari 2019 Pukul 16.20 WIB.

<sup>385</sup>Akad *mudharabah*, yaitu dengan menunjuk salah satu partner atau pihak lain sebagai *mudharib* (pengelola usaha) dalam melakukan pengelolaan usaha tersebut. Dalam ketentuan Khusus point 3 Fatwa DSN-MUI Nomor: 32/DSN-MUI/IX/2002 tertulis: Pendapatan (hasil) investasi yang dibagikan Emiten (*mudharib*) kepada pemegang Obligasi *Syariah Mudharabah (Shohibul Mal)* harus bersih dari unsur non halal. Ini menunjukkan praktek yang dilakukan berdasarkan akad *mudharabah*. Lihat: <https://drive.google.com/file/d/0BxTI-INihFyzcUxidldISIJHVMk/view> Download: Senin 11 Februari 2019 Pukul 16.35 WIB.

<sup>386</sup>Akad *Ijarah*, yaitu di mana salah satu pihak dapat bertindak sendiri atau melalui wakilnya menjual atau menyewakan hak manfaat atas suatu aset kepada pihak lain berdasarkan harga dan periode yang disepakati tanpa diikuti dengan pemindahan kepemilikan aset itu sendiri. Lihat Ketentuan Umum dan Khusus Fatwa MUI Nomor 41/DSN-MUI/III/2004 dalam [https://drive.google.com/file/d/0B5CKZl\\_33pgGallESlIMW1PWU0/view](https://drive.google.com/file/d/0B5CKZl_33pgGallESlIMW1PWU0/view) Download: Senin 11 Februari 2019 Pukul 16.40 WIB.

Negara dalam upaya memberi solusi dan stabilitas perekonomian nasional.

### **b. Peran Pemerintah**

Setelah DSN-MUI beberapa kali mengirimkan hasil fatwanya berkaitan dengan SBSN kepada pemerintah, pemerintah menyambut baik dengan berinisiatif mengusulkan SBSN ke DPR untuk dibahas, dan DPR menyetujui inisiatif pemerintah tersebut menjadi RUU. Pada Pendapat Akhir Pemerintah terhadap RUU SBSN, yang disampaikan oleh Menteri Keuangan RI, Sri Mulyani Indrawati, Rapat Paripurna DPR RI dalam rangka pembicaraan tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap RUU tentang SBSN di Jakarta tanggal 9 April 2008 menegaskan bahwa RUU SBSN bebas dari unsur yang bertentangan dengan UUD 1945 dan Pancasila.<sup>387</sup> Akhirnya pada tanggal 7 Mei 2008, Presiden memutuskan UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang SBSN, dan beberapa waktu kemudian menurunkan beberapa peraturan pelaksanaan.

### **c. Peran Badan Perwakilan Rakyat**

RUU SBSN sebagai usul inisiatif pemerintah<sup>388</sup> dibahas oleh Komisi XI DPR RI. Pada tanggal 27 September 2005, semua Partai menyetujui pembahasan RUU tentang Surat Berharga Syariah Negara ini, kecuali

---

<sup>387</sup>Idris Thaha, *Islam dan PDI Perjuangan: Akomodasi Aspirasi Politik Umat*, Edisi I, (Jakarta: Prenada, 2018), hlm. 298.

<sup>388</sup>DPR RI, *Evaluasi Prolegnas 2005-2009*, (Badan Legislasi DPR-RI, 2009), sebagai RUU Non-Prolegnas Tahun 2005-2009, nomor urut 6, hlm. 56; dan masuk dalam daftar RUU yang merupakan usul inisiatif Pemerintah dalam Lampiran 17 Nomor urut 5 hlm. 171. Dalam <http://repositori.dpr.go.id/110/3/EVALUASI%20PROLEGNAS%202005-2009.pdf> Download: Senin 11 Februari 2019 Pukul 16.50 WIB.

Fraksi Partai Damai Sejahtera (PDS) yang menolak tegas RUU ini diundangkan, dan berharap pendapatnya dimasukkan sebagai *minderheids nota*, dengan catatan, PDS juga tidak ikut bertanggung jawab atas dampak yang ditimbulkannya di masa-masa mendatang. Selain didasarkan pada argument bahwa selama ini instrument perhimpunan dana masyarakat oleh Negara dipandang cukup memadai, penolakan PDS juga diperkuat dengan alasan bahwa secara akademik hadirnya sebuah perundangan harus memperhatikan pluralism budaya, kelompok, suku, dan agama di Indonesia.<sup>389</sup>

Penolakan PDS dipertegas dengan argumen, bahwa di dalam kata “Syariah Negara” dalam nomenklatur RUU itu, baik tersurat maupun tersirat, berarti “dianut oleh hanya agama tertentu”. Karena itu PDS menolak upaya pembuatan RUU tentang SBSN termasuk juga RUU tentang Perbankan Syariah yang dibahas hampir bersamaan, yang nyata-nyata didasarkan pada suatu syariah agama tertentu itu. Dalam pendapat akhirnya disebutkan, “Fraksi Partai Damai Sejahtera menganggap dan meyakini hal tersebut bukan saja sangat mengancam keutuhan NKRI, tetapi juga tidak akan membawa bangsa ini menuju kesejahteraan dan kemajuan.”<sup>390</sup>

---

<sup>389</sup>Pendapat Fraksi Partai Damai Sejahtera DPR-RI terhadap RUU tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)”, disampaikan Walman Siahaan, SH., SE., MM., MBA.[nomor anggota A-415], Jakarta, 9 April 2008, dalam buku Idris Thaha, *Islam dan PDI Perjuangan: Akomodasi Aspirasi Politik Umat*, Edisi I, (Jakarta: Prenada, 2018), hlm. 297.

<sup>390</sup>Pendapat Fraksi Partai Damai Sejahtera DPR-RI terhadap Pembahasan RUU tentang Perbankan Syariah dan RUU tentang Surat Berharga Syariah Negara”, disampaikan Retno Rosmanita Situmorang, MBA, [nomor anggota A-417], Jakarta, 22 Januari 2008. dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 297.

Berbeda dengan Partai Damai Sejahtera, Partai Demokrasi Indonesia perjuangan melalui fraksinya di Komisi XI DPR RI menegaskan pendapat akhirnya bahwa penyelesaian pembahasan RUU tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau Sukuk Negara tidak bias ditunda-tunda lagi, karena sangat penting dan ditunggu-tunggu masyarakat, khususnya para calon investor yang ingin memperoleh berbagai pilihan di dalam investasinya. PDI Perjuangan berkeyakinan, bahwa masyarakat merespon secara antusias disahkannya RUU itu menjadi UU terutama dikaitkan dengan aktivitas keuangan berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Regulasi ini membuka peluang pengembangan SBSN yang akan semakin menarik investor dan pelaku bisnis masuk dan membesarkan industry keuangan syariah nasional.<sup>391</sup> Dalam beberapa tahun belakangan ini, menurut PAN, potensi permintaan SBSN di pasar keuangan internasional sangat besar jumlahnya.<sup>392</sup>

Peluang potensial itu dimungkinkan datang dari para investor negara-negara di Timur Tengah. Mereka mendapat rezeki yang sangat besar (*windfall profit*) karena kenaikan harga minyak dunia. Dalam data yang dikemukakan PKS, beberapa Negara di Timur Tengah mengalami peningkatan finansial market dan likuiditas yang tinggi. Bila investasi

---

<sup>391</sup> Berikut nama-nama anggota PDIP yang duduk di dalam Komisi XI masa keanggotaan 2004-2009 [tahun sidang 2007-2008]: Olly Dondokambey, SE., I Gusti Agung Rai Wirajaya, SE., MM., Max Moein, MA., MBA., Ir. Emir Moeis, M.Sc., Ramson Siagian, MBA., Maruarar Sirait, SIP., Ir. Daniel Budi Setiawan, MM., Philips S. Widjaja, Tjahjo Kumolo, SH., dan Drs. Tukidjo, MM. dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 296.

<sup>392</sup> Pendapat Akhir Fraksi Partai Amanat Nasional DPR-RI tentang RUU SBSN disampaikan Drs. Nurul Falah Eddy Pariang, [nomor anggota A-178] di Jakarta 9 April 2008. dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 296.



Negara-negara di Timur Tengah mengalir masuk ke Indonesia, maka hal itu pada gilirannya kemudian berdampak positif kepada industri keuangan syariah di Indonesia.<sup>393</sup>

Partai Golkar menegaskan bahwa RUU SBSN sejalan dan senafas dengan Pancasila. Hal ini disebabkan Pancasila tidak hidup dalam ruang hampa, tetapi Pancasila justru hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia, termasuk dijiwai oleh keyakinan agama masyarakat Indonesia. Menurut Partai Beringin ini, di masa-masa mendatang, pengesahan RUU ini juga dapat mendukung kepastian usaha dengan ruang spekulasi dan resiko usaha yang diperkecil. Dengan kepastian itu, pertumbuhan ekonomi Indonesia yang didukung investasi syariah akan terus berkembang.<sup>394</sup>

Menurut Partai Demokrat, selain mendukung pemanfaatan asset negara secara efisien untuk mendorong terciptanya system keuangan dengan prinsip syariah, pengembangan instrument keuangan berdasarkan prinsip syariah, juga untuk memperkuat basis pembiayaan APBN, baik yang bersumber dari dalam negeri maupun dari luar negeri.<sup>395</sup>

---

<sup>393</sup>Pandangan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR-RI atas RUU tentang SBSN disampaikan Mustafa Kamal, SS. [nomor anggota A-248], Jakarta 9 April 2008. dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 297

<sup>394</sup>Pendapat Akhir Fraksi Partai Golongan Karya, DPR-RI atas RUU tentang Surat Berharga Syariah Negara dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 298-299.

<sup>395</sup>Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrat terhadap RUU tentang SBSN yang disampaikan oleh Vera Febryanthi, [nomor anggota A-101], di Jakarta 9 April 2008. dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm.299.

Pandangan Fraksi Bintang Pelopor Demokrat (FBPD) yang sekalipun negara berpenduduk muslim mayoritas, Indonesia tergolong terlambat dalam merintis penerbitan obligasi negara syariah.<sup>396</sup>

Menurut PPP, meskipun ekonomi syariah merupakan bentuk dari syariah Islam, tetapi bukan berarti bentuk perwujudan dari Islamisasi Negara, PPP menegaskan bahwa ekonomi syariah bias memperkaya kegiatan ekonomi dan menjadi kegiatan alternative system ekonomitanpa riba, menekankan pada nilai-nilai etis yang bersumber dari ajaran agama, serta menekankan aspek keadilan dan menghilangkan segala bentuk penghisapan dan penindasan terhadap pihak lain sehingga melahirkan ketimpangan.<sup>397</sup>

#### **d. Peran Media Massa**

Media massa selalu menayangkan berita dan kejadian yang terjadi pada saat pembahasan RUU ini. Tabloid Reformata, memuat tulisan Herbert Aritonang: “Upaya mewujudkan produk hukum Islam dalam skala nasional tampak terang-terangan setelah DPR RI menyodorkan dua RUU tentang Perbankan Syariah dan SBSN kepada Presiden. Produk hukum Islam ini langsung dihadang Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS) sebagai satu-satunya fraksi yang menolak dua RUU tersebut. Kabarnya keinginan memasukkan prinsip-prinsip syariat Islam ke dalam sistem

---

<sup>396</sup>Pendapat Akhir FBPD terhadap RUU tentang SBSN disampaikan oleh Inya Bay, SE., MM., [nomor anggota A-74], Jakarta 9 April 2008, dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 300.

<sup>397</sup>Pendapat Akhir Fraksi PPP DPR-RI atas RUU tentang SBSN, yang disampaikan H. Sofyan Usman, [nomor anggota A-33], Jakarta, 9 April 2008. dalam buku Idris Thaha, *Ibid*, hlm. 300.

hukum nasional atas inisiatif FPKS dan FPKB, selanjutnya disponsori pemerintah.”<sup>398</sup>

Seperti yang dikutip oleh detik finance bahwa FPDS menolak pembahasan RUU ini, padahal pembahasan Daftar Isi Masalah (DIM) sudah disepakati pemerintah dan DPR, panitia kerja (panja) untuk membahas DIM juga sudah dibentuk. Namun Retna Situmorang Anggota Komisi XI tetap ikut menjadi anggota panitia kerja (panja) kedua RUU ini.<sup>399</sup>

### 3.4. Keunggulan dan Capaian Sistem Syariah

Pembiayaan model syariah saat ini mengalami perkembangan yang cukup tinggi dan mempunyai daya tarik tersendiri bagi investor. Model yang berbasiskan system *fee/margin/bagi* hasil ini telah terbukti kehandalannya dalam menghadapi krisis yang terjadi sekitar awal tahun 2009. System syariah dapat terhindar dari krisis yang terjadi diantaranya adalah karena ada prinsip-prinsip yang dipegang secara konsisten yaitu dengan menghindari *gharar* (spekulasi), *maisyr* (ketidakpastian) dan *riba* (bunga). Kebijakan keuangan syariah ini bertujuan untuk kemaslahatan

---

<sup>398</sup> Herbert Aritonang, *Fraksi PDS dan DPP PDS: RUU Syariah, Manipulasi Konstitusi*, Tabloid Reformata Edisi 78 Maret Minggu I 2008, dalam [https://books.google.co.id/books?id=QwiYBwAAQBAJ&pg=PT22&lpg=PT22&dq=sbsn+sbagai+ruu+usul+pemerintah&source=bl&ots=km1LNj8luT&sig=ACfU3U30t7HIT4gW\\_yz cFVrn9pj\\_Px62w&hl=id&sa=X&ved=2ahUKEwjWiZSB5rfqAhVJPY8KHfviC8k4ChDoATAdegQIBxAB#v=onepage&q=sbsn%20sebagai%20ruu%20usul%20pemerintah&f=false](https://books.google.co.id/books?id=QwiYBwAAQBAJ&pg=PT22&lpg=PT22&dq=sbsn+sbagai+ruu+usul+pemerintah&source=bl&ots=km1LNj8luT&sig=ACfU3U30t7HIT4gW_yz cFVrn9pj_Px62w&hl=id&sa=X&ved=2ahUKEwjWiZSB5rfqAhVJPY8KHfviC8k4ChDoATAdegQIBxAB#v=onepage&q=sbsn%20sebagai%20ruu%20usul%20pemerintah&f=false) Download: Rabu, 13 Februari 2019. Pukul: 10.21 WIB.

<sup>399</sup> detikFinance, *PDSTolak UU Perbankan Syariah*, Selasa, 29 Januari 2008, 11.53 WIB, diakses dari <https://finance.detik.com/moneter/d-885870/pds-tolak-uu-perbankan-syariah>, Download: Jumat: 5 Oktober 2018, Pukul: 18.57 WIB.

bagi umat, sehingga pemerintah percaya sistem ini mampu mengatasi perekonomian Indonesia yang sedang sulit.

### 3.5. Karakter Produk Hukum

Meskipun Usul SBSN dinyatakan berasal dari inisiatif Pemerintah untuk dibahas ke DPR, dan disepakati menjadi RUU oleh hampir seluruh fraksi di DPR, namun DSN-MUI telah beberapa kali mengirimkan hasil fatwanya berkaitan dengan SBSN kepada pemerintah, sehingga pemerintahan ini dapat disebut sebagai pemerintahan yang berkonfigurasi demokratis. Indikator utama yang dilakukan antara lain: *pertama*, pemerintah mendengarkan dan menerima Fatwa DSN-MUI tentang Obligasi Syariah sebagai alternatif instrumen pembiayaan bagi pengusaha atau negara yang sesuai dengan syariah, lalu pemerintah mengusulkan ke DPR; *Kedua*, Badan Perwakilan Rakyat dari hampir semua fraksi menegaskan bahwa Usul Inisiatif Pemerintah tentang SBSN layak menjadi RUU SBSN sebab sejalan dan senafas dengan Pancasila dan UUD 1945, dan DPR menyatakan sangat layak untuk diundangkan; *Ketiga*, peran media massa yang selalu memberi informasi dari berbagai kalangan, baik muslim maupun non muslim. Indikator tersebut menunjukkan konfigurasi demokratis yang memberi peluang bagi rakyat untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum.

Dari segi karakter produk hukumnya, maka Undang-Undang ini dikategorikan pada produk hukum responsif karena: *Pertama*, dari proses pembuatannya bersifat **partisipatif**, melibatkan MUI dan masyarakat luas

serta kesepakatan semua fraksi di DPR; *Kedua*, dari sifat fungsi hukum, Undang-Undang ini bersifat **aspiratif** yang memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi masyarakat, yang di dalamnya mengandung landasan filosofis berisi nilai-nilai moral dan etis yang luhur dari sebuah bangsa; landasan ideologis, sesuai dengan Pancasila; alasan sosiologis yaitu *the living law*; alasan ekonomis yaitu meningkatkan investasi aliran dana baik dari dalam maupun luar negeri; alasan doktrinal, bahwa ekonomi syariah bersifat universal dan inklusif bukan hanya untuk orang yang beragama Islam saja, tetapi untuk semua umat. Universalitas ekonomi syariah mengajarkan asas keislaman yaitu keadilan, kejujuran, kebenaran, kerjasama, tolong menolong, dan memiliki kemaslahatan manusia secara menyeluruh dapat menyahuti perkembangan zaman yang mencerminkan aspirasi sebagian besar umat Islam. *Ketiga*, dari segi penafsiran atas sebuah produk hukum, maka pemerintah tidak membuat penafsiran sendiri atas undang-undang ini. Adapun Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri hanya mengatur teknis saja. Oleh karena itu, UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang SBSN dikategorikan sebagai UU yang berkarakter responsif yang lahir dari negara yang demokratis.

#### **4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah**

##### **4.1. Dasar Pemikiran Lahirnya Undang-Undang Perbankan Syariah**

Setidaknya ada lima pemikiran yang mendasari lahirnya undang-undang Perbankan Syariah *pertama*, adanya kebutuhan masyarakat Indonesia akan jasa-jasa perbankan syariah sebagai alternatif yang sesuai dengan ajaran Islam. Perbankan syariah diyakini memiliki kekhususan dibandingkan dengan perbankan konvensional. *Kedua*, ajaran agama Islam melarang untuk memungut maupun meminjam dengan bunga atau yang disebut dengan riba, serta larangan investasi untuk usaha-usaha yang dikategorikan haram, dimana hal ini tidak dapat dijamin oleh sistem perbankan konvensional. *Ketiga*, dari aspek ekonomi, penyerahan resiko usaha terhadap salah satu pihak dinilai melanggar norma keadilan. Dalam jangka panjang sistem perbankan konvensional akan menyebabkan penumpukan kekayaan pada segelintir orang yang memiliki kapital besar. *Keempat*, prinsip bagi hasil yang dikembangkan perbankan syariah dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil, karena semua pihak berbagi dalam memperoleh keuntungan maupun resiko yang dapat timbul dari usahanya. *Kelima*, perbankan syariah membutuhkan undang-undang sebagai payung hukum. Memaksimalkan kontribusi seluruh elemen masyarakat dalam pembangunan ekonomi

nasional, salah satunya dengan mengintegrasikan sistem ekonomi berdasarkan syariah.

Para sarjana (Ikatan Ahli Ekonomi Islam Indonesia)<sup>400</sup> dan praktisi (Masyarakat Ekonomi Syariah)<sup>401</sup> perbankan muslim telah menemukan sejumlah cara dan alat untuk mengembangkan sistem perbankan alternatif yang sesuai dengan ajaran Islam. Prinsip ekonomi Islam yang menjadi dasar perbankan syariah adalah perbaikan kesejahteraan masyarakat, material, dan spiritual, yang sesuai dengan Alquran dan hadits.

## 4.2. Landasan Rasional Lahirnya Undang-Undang Nomor 21

### Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Lahirnya undang-undang Perbankan Syariah memiliki tujuh landasan rasional: *Pertama*, **landasan filosofis** berisi nilai-nilai moral dan etis yang luhur dari sebuah bangsa. Nilai-nilai tersebut merupakan nilai-

---

<sup>400</sup>Sejak kelahirannya, Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAIE) pada tahun 2004 telah aktif menggelar even-even edukasi dan sosialisasi seperti seminar-seminar dan workshop ekonomi syariah. Pada tahun 2005, IAIE menggelar Internasional Seminar dan Simposium dirangkai dengan Muktamar Pertama IAIE di Medan 18-19 September 2005. Lebih dari 70-an makalah penelitian yang berasal dari call for paper yang masuk. 32 makalah terbaik diantaranya dipresentasikan dalam forum simposium internasional IAIE. Simposium internasional itu diawali dengan acara Internasional Seminar yang bertema Islamic Economics as a Solution. Sekitar 250-an pakar dari seluruh Indonesia, baik dari Perguruan Tinggi maupun lembaga keuangan yang hadir pada even tersebut. Baca tulisan: Agustianto (Ketua I Ikatan Ahli Ekonomi Islam Indonesia), Peran Asosiasi Ekonomi Syariah dalam Gerakan Literasi Keuangan Syariah (Bagian 4), Selasa, 7 Juli 2015, Iqtishad Consulting dalam <https://www.iqtishadconsulting.com/content/read/blog/artikel/peran-assosiasi-ekonomi-syariah-dalam-gerakan-literasi-keuangan-syariah-bagian-4> Download: Sabtu, 16 Februari 2019, Pukul: 10.47 WIB.

<sup>401</sup>Masyarakat Ekonomi Syariah (MES) lahir pada tanggal 26 Maret 2001, adalah lembaga independen yang terdiri dari perorangan, lembaga keuangan, lembaga pendidikan, lembaga kajian dan badan usaha yang tertarik untuk mengembangkan ekonomi syariah. tujuannya untuk melaksanakan program sosialisasi terstruktur dan berkesinambungan kepada masyarakat. <http://www.ekonomisyariah.org/> Download: Sabtu, 16 Februari 2019, Pukul: 10.55 WIB.

nilai kebaikan dan bersifat universal, seperti nilai kebenaran, keadilan, kejujuran, kemanfaatan, kesusilaan, transparansi dan pertanggungjawaban. *Kedua*, landasan **ideologis**, sesuai dengandasar negara yaitu Pancasila, bukan hanya sila pertama saja, namun seluruh sila menjadi pemandu lahirnya UU Perbankan Syariah; Ketiga, **secara yuridis** kehadiran UU Perbankan Syariah didasarkan pada UUD 1945. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945. *Keempat*, **alasan sosiologis**, bahwa kehadiran UU Perbankan Syariah merupakan kesadaran hukum masyarakat sebagai fenomena sosial yang faktual (*the living law*). *Kelima*, **alasan ekonomis**, meningkatkan investasi aliran dana baik dari dalam maupun luar negeri. *Keenam*, **fakta empiris**, bahwa sistem ekonomi syariah terbukti menunjukkan keunggulan dalam menyelamatkan di masa-masa krisis, terutama di awal tahun 1997. Ketika bank konvensional mengalami goncangan hebat dan sebagian dilikuidasi, tetapi bank-bank syariah aman dan selamat dari badai hebat tersebut. *Ketujuh*, **alasan doktrinal**, bahwa ekonomi syariah bersifat universal dan inklusif. Ekonomi syariah bukan untuk orang yang beragama Islam saja, tetapi untuk semua ummat. Universalitas ekonomi syariah mengajarkan asas keislaman yaitu keadilan, kejujuran, kebenaran, kerjasama, tolong menolong, dan memiliki kemaslahatan manusia secara menyeluruh.<sup>402</sup>

---

<sup>402</sup> Agustianto, *Argumentasi UU Sukuk dan Perbankan Syariah*, (Sharia Economics.wordpress.com), 1 Maret 2011, dalam <https://shariaeconomics.wordpress.com/tag/uu-sukuk/> Download: Sabtu, 09 Februari 2019, Pukul: 17.02 WIB.



### **4.3. Konfigurasi politik Lahirnya UU Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah**

#### **a. Peran Pemerintah dan Perkembangan Keuangan Syariah Indonesia**

Perbankan syariah mulai dikenalkan secara lebih sistematis sejak tahun 1991 dengan didirikannya Bank Muamalat. Bank Muamalah Indonesia (BMI) lahir tanpa aturan hukum Islam yang memadai, kecuali dengan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (konvensional). Barulah pada tahun 1998 eksistensi Bank Islam lebih dikukuhkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Dalam Undang-Undang tersebut, penyebutan terhadap entitas perbankan Islam secara tegas diberikan dengan istilah Bank Syariah atau Bank berdasarkan prinsip syariah. Untuk mendukung hal tersebut lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Perkembangan selanjutnya, muncul Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia. Namun peraturan perundang-undangan tersebut belum secara spesifik mengatur sistem perbankan syariah di Indonesia, sehingga membutuhkan undang-undang yang khusus, yakni Undang-Undang Perbankan Syariah.

### **b. Peran MUI**

Pendirian bank syariah di Indonesia berawal dari lokakarya “Bunga Bank dan Perbankan” pada 18-20 Agustus 1990, yang kemudian dilanjutkan dengan Musyawarah Nasional (MUNAS) IV Majelis Ulama Indonesia (MUI) di Hotel Syahid, Jakarta pada 22-25 Agustus tahun yang sama. Berdasarkan hasil MUNAS tersebut, MUI membentuk Tim Steering Committee yang diketuai Dr. Ir. Amin Aziz, yang bertugas mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan berdirinya bank syariah di Indonesia. Dengan dukungan pemerintah dan masyarakat, terbentuk bank syariah pertama dengan nama PT Bank Muamalah Indonesia (BMI) pada 1 November 1991 di Jakarta dengan surat izin Menteri Kehakiman No.C.2.2413.HT.01.01. selanjutnya berdasarkan surat izin Keuangan Nomor 1223/MK.013/1991 tanggal 5 November 1991, BMI resmi beroperasi.<sup>403</sup> Menyusul pendirian PT Syariat Takaful Indonesia tahun 1994 dan penerbitan Reksadana Syariah pertama oleh Danareksa Inv. Mgt pada tahun 1997. Usaha terus dilaksanakan hingga terjadi amandemen UU Perbankan No. 10/1998 tentang Legislasi *Dual Banking System* tahun 1998. MUI sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam bidang keagamaan yang berhubungan dengan kepentingan umat Islam Indonesia termasuk ekonomi syariah maka MUI membentuk suatu dewan syariah yang berskala nasional yang bernama Dewan Syariah Nasional (DSN) pada tanggal 10 Februari 1999 sesuai dengan Surat

---

<sup>403</sup>Ikatan Bankir Indonesia, *Memahami Bisnis Bank Syariah*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2014) hlm. 2.

Keputusan (SK) MUI Nomor Kep754/MUI/II/1999. DSN-MUI berperan sebagai pengawas, pengarah dan pendorong penerapan nilai-nilai prinsip ajaran Islam dalam kehidupan ekonomi. Dalam perjalanannya keberadaan DSN-MUI dalam sistem pengawasan syariah mendapatkan legitimasi hukum oleh negara dalam masalah otoritas fatwa atas sebuah produk perbankan syariah.<sup>404</sup>

### c. Peran Badan Perwakilan Rakyat

Pembahasan RUU Perbankan Syariah membutuhkan waktu yang panjang, terhitung sejak digulirkan pada tahun 2000. Penyusunan RUU Perbankan Syariah diwacanakan oleh komisi IX DPR RI periode 1999-2004.<sup>405</sup> Namun karena kendala waktu, RUU ini diteruskan pada periode 2004-2009 dimana RUU Perbankan Syariah ini dijadikan sebagai salah satu prioritas dalam Program Legislasi Nasional tahun 2005.<sup>406</sup> Ada tiga

---

<sup>404</sup> Pengakuan negara tentang DSN-MUI dalam pemberian otoritas fatwa pada setiap kegiatan perbankan syariah seperti: 1) Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/1999 tentang Bank Umum berdasarkan Prinsip Syariah. Ketentuan Umum **Pasal 1**: "DSN adalah dewan yang dibentuk oleh MUI yang bertugas dan memilikikewenangan untuk memastikan kesesuaian antara produk, jasa, dan kegiatan usaha bank dengan prinsip syariah." **Pasal 31**: "Dalam hal bank akan melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan Pasal 29 yang belum difatwakan oleh DSN, bank wajib meminta persetujuan DSN sebelum melaksanakan kegiatan usaha tersebut." 2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip syariah; 3) Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/15/2009 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional menjadi Bank Syariah; hingga pada akhirnya diputuskannya Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, hanya menyebutkan lembaga fatwa dan MUI dan tidak menyebutkan dengan jelas kelembagaan DSN-MUI, namun hal tersebut tidak memperlemah posisi hukum DSN-MUI.

<sup>405</sup> Yusuf Wibisono, *Politik Ekonomi UU Perbankan Syariah Peluang dan Tantangan Regulasi Industri Perbankan Syariah*, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Mei-Agustus 2009, Volume 16, Nomor 2, hlm. 108. <http://journal.ui.ac.id/index.php/jbb/article/download/611/596> Download: Sabtu, 09 Februari 2019, Pukul: 17.16.

<sup>406</sup> RUU Perbankan Syariah Nomor Prolegnas 14 prioritas tahun 2005 Lampiran 2 hlm. 85 dalam *Evaluasi Prolegnas 2005-2009*, (Badan Legislasi DPR RI, 2009)

versi RUU Perbankan Syariah yaitu RUU yang diajukan oleh Bank Indonesia (BI), RUU yang diajukan oleh Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia (Asbisindo) dan Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). Versi BI dominan dibahas oleh Pemerintah dan DPR, dan versi Asbisindo berisi harapan dan keinginan pelaku perbankan syariah dan versi ICMI menginginkan kondisi ideal bagi industri perbankan syariah, termasuk semua pihak terkait.<sup>407</sup> Namun belakangan hanya dua naskah RUU Perbankan Syariah yang disebut, yaitu naskah usulan pemerintah dan naskah usulan DPR.<sup>408</sup> Pembahasan selanjutnya RUU ini dijadikan Usul Inisiatif DPR Komisi XI DPR RI.<sup>409</sup> Adapun rapat-rapat pembahasan telah dilakukan selama Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2005-2006 sebagai berikut:

- Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Masyarakat Ekonomi Syariah Indonesia (MESI), Dewan Syariah Nasional (DSN) dan Majelis Ulama Indonesia MUI), 9 Mei 2006 dengan agenda mendapatkan masukan dalam rangka penyempurnaan RUU tentang Perbankan Syariah;

---

<http://repositori.dpr.go.id/110/3/EVALUASI%20PROLEGNAS%202005-2009.pdf>

Download: Sabtu, 09 Februari 2019, Pukul: 17.20 WIB.

<sup>407</sup>Perpustakaan Bappenas, *RUU Perbankan Syariah: Saatnya Revitalisasi Total*, Media Indonesia, 21 Nopember 2005, <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F26918/RUU%20Perbankan%20Syariah-MI.htm> Download: Sabtu, 09 Februari 2019, Pukul: 17.28 WIB.

<sup>408</sup>Naskah RUU PS usulan pemerintah cukup jauh berbeda dengan naskah usulan DPR. Naskah RUU PS usulan pemerintah secara umum lebih ramping dibandingkan naskah usulan DPR, yaitu terdiri dari 13 bab dan 68 pasal. Yang menarik, UU PS yang disahkan sangat mirip dengan RUU PS usulan pemerintah, baik dari sisi struktur maupun substansi. Baca: Yusuf Wibisono, *Politik Ekonomi UU Perbankan Syariah Peluang dan Tantangan Regulasi Industri Perbankan Syariah*, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Mei-Agustus 2009, Volume 16, Nomor 2, hlm. 110.

<sup>409</sup>RUU Perbankan Syariah Nomor Prolegnas 14 prioritas tahun 2005 Lampiran 2 hlm. 85 dalam *Evaluasi Prolegnas 2005-2009*, (Badan Legislasi DPR RI, 2009), hlm. 165. <http://repositori.dpr.go.id/110/3/EVALUASI%20PROLEGNAS%202005-2009.pdf> Download: Sabtu, 09 Februari 2019, Pukul: 17.35 WIB.

- Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia, 17 Mei 2006, dengan agenda mendapatkan masukan dalam rangka penyempurnaan RUU tentang Perbankan Syariah;
- Rapat Intern 13 Juni 2006 dengan agenda penyempurnaan RUU tentang Perbankan Syariah;
- Rapat intern 10 Juli 2006, dengan agenda melanjutkan pembahasan rapat untuk penyempurnaan RUU tentang Perbankan Syariah;
- Rapat intern 11 Juli 2006 dengan agenda melanjutkan pembahasan rapat untuk penyempurnaan RUU tentang Perbankan Syariah.<sup>410</sup>

Pada dasarnya, RUU Perbankan Syariah ini tidak menimbulkan polemik di antara kekuatan politik dan kalangan masyarakat, bahkan seluruh fraksi di DPR sangat menyetujui usulan RUU Perbankan Syariah ini. Seperti pendapat PDIP yang menyetujui RUU Perbankan Syariah dibahas dan dianggap layak menjadi Undang-Undang setidaknya dengan empat alasan karena: 1) untuk mendorong pembangunan dan stabilitas nasional, terutama di bidang ekonomi dan keuangan, sehingga taraf hidup rakyat yang berkeadilan meningkat; 2) untuk mengantisipasi perkembangan ekonomi nasional yang semakin menyatu antara ekonomi regional dan internasional, termasuk pula perkembangan arus lalu lintas uang dan modal yang semakin terbuka terhadap minat investor asing dalam jasa-jasa keuangan dan perbankan; 3) untuk menjawab keraguan

---

<sup>410</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009, Tahun Kedua (Sekretaris Jenderal DPR RI 2006), Komisi XI hlm. 105 [http://repositori.dpr.go.id/88/1/DPR%20RI%20PERIODE%202004-2009%20TAHUN%20KE%20DUA\\_1.pdf](http://repositori.dpr.go.id/88/1/DPR%20RI%20PERIODE%202004-2009%20TAHUN%20KE%20DUA_1.pdf) Download: Sabtu, 09 Februari 2019, Pukul: 17.46 WIB.

masyarakat terhadap praktik perbankan Islam diIndonesia, khusus terhadap praktik perbankan Islam baik bagi kalangan muslim dan non-muslim; dan 4) untuk mempertegas perbedaan prinsip kegiatan usaha perbankan syariah Islam dengan perbankan konvensional. Lebih tegas PDIP berpendapat, pengesahan RUU ini sangat penting dalam konteks reformasi industri perbankan, karena perundang-undangan yang mengatur perbankan dengan prinsip syariah sudah lama dinantikan masyarakat.<sup>411</sup>

Yang menarik, UUPS yang disahkan sangat mirip dengan RUUPS usulan pemerintah, baik dari sisi struktur maupun substansi (lihat tabel). Dengan kata lain, walau UUPS adalah UU inisiatif DPR, dan telah masuk secara resmi di DPR sejak pertengahan 2005, namun pemerintah ternyata jauh lebih dominan dalam pembahasan RUU yang ternyata berlangsung relatif lancar dan singkat.<sup>412</sup>

---

<sup>411</sup>Pendapat Fraksi PDIP DPR-RI terhadap RUU Usul Inisiatif Komisi XI DPR-RI menjadi RUU DPR RI atas RUU Perbankan Syariah, disampaikan Dra. Hj. Siti Soepami, [nomor anggota A-342] Jakarta, 27 September 2005. Baca: Idris Thaha, *Islam dan PDI Perjuangan: Akomodasi Aspirasi Politik Umat*, Edisi I, (Jakarta: Prenada, 2018), hlm. 301.

<sup>412</sup> Yusuf Wibisono, *Politik Ekonomi UU Perbankan Syariah Peluang dan Tantangan Regulasi Industri Perbankan Syariah*, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Mei-Agustus 2009, Volume 16, Nomor 2, hlm. 110

Tabel 1. Komparasi Struktur RUU Perbankan Syariah

RUU PS Usulan DPR	RUU PS Usulan Pemerintah
BAB I: KETENTUAN UMUM	BAB I: KETENTUAN UMUM
BAB II: ASAS, TUJUAN DAN FUNGSI	BAB II: ASAS, TUJUAN DAN FUNGSI
BAB III: PERIZINAN, BENTUK HUKUM, ANGGARAN DASAR DAN KEPEMILIKAN	BAB III: PERIZINAN, BENTUK BADAN HUKUM, ANGGARAN DASAR DAN KEPEMILIKAN
Bagian Pertama: Perizinan	Bagian Pertama: Perizinan
Bagian Kedua: Bentuk Hukum	Bagian Kedua: Bentuk Badan Hukum
Bagian Ketiga: Anggaran Dasar	Bagian Ketiga: Anggaran Dasar
Bagian Keempat: Pendirian dan Kepemilikan Bank Syariah	Bagian Keempat: Pendirian dan Kepemilikan Bank Syariah
BAB IV: JENIS, KEGIATAN USAHA BANK SYARIAH DAN KETENTUAN PELAKSANAAN PRINSIP SYARIAH	BAB IV: JENIS, KEGIATAN USAHA BANK SYARIAH DAN KETENTUAN PELAKSANAAN PRINSIP SYARIAH
Bagian Pertama: Jenis dan Kegiatan Usaha	Bagian Pertama: Jenis dan Kegiatan Usaha
Bagian Kedua: Kelayakan Penyaluran Dana	Bagian Kedua: Kelayakan Penyaluran Dana
Bagian Ketiga: Larangan Bagi Bank Syariah	Bagian Ketiga: Larangan Bagi Bank Syariah dan UUS
Bagian Keempat: Ketentuan Pelaksanaan Prinsip Syariah	Bagian Keempat: Ketentuan Pelaksanaan Prinsip Syariah
BAB V: PEMEGANG SAHAM PENGENDALI, DEWAN KOMISARIS, DEWAN PENGAWAS SYARIAH, DIREKSI, DAN TENAGA KERJA ASING	BAB V: PEMEGANG SAHAM PENGENDALI, DEWAN KOMISARIS, DEWAN PENGAWAS SYARIAH, DIREKSI, DAN TENAGA KERJA ASING
Bagian Pertama: Pemegang Saham Pengendali	Bagian Pertama: Pemegang Saham Pengendali
Bagian Kedua: Dewan Komisaris, Dewan Pengawas Syariah, Direksi, dan Pejabat Eksekutif	Bagian Kedua: Dewan Komisaris, Direksi, dan Pejabat Eksekutif
Bagian Ketiga: Penggunaan Tenaga Asing	Bagian Ketiga: Dewan Pengawas Syariah
BAB VI: KOMITE PERBANKAN SYARIAH	Bagian Ketiga: Penggunaan Tenaga Kerja Asing
BAB VII: PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN KEWAJIBAN PENGELOLAAN RISIKO	BAB VI: TATA KELOLA, PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN PENGELOLAAN RISIKO PERBANKAN SYARIAH
Bagian Pertama: Prinsip Transparansi	Bagian Pertama: Tata Kelola Perbankan Syariah
Bagian Kedua: Prinsip Kehati-hatian	Bagian Kedua: Prinsip Kehati-hatian
Bagian Ketiga: Kewajiban Pengelolaan Risiko	Bagian Ketiga: Kewajiban Pengelolaan Risiko
BAB VIII: RAHASIA BANK	BAB VII: RAHASIA BANK
Bagian Pertama: Cakupan Rahasia Bank	Bagian Pertama: Cakupan Rahasia Bank
Bagian Kedua: Pengecualian Rahasia Bank	Bagian Kedua: Pengecualian Rahasia Bank
BAB IX: TUGAS PENGATURAN DAN PENGAWASAN	BAB VIII: PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
Bagian Pertama: Pengaturan dan Pengawasan	Bagian Pertama: Pengaturan dan Pengawasan
Bagian Kedua: Tindak Lanjut Pengawasan	Bagian Kedua: Tindak Lanjut Pengawasan
BAB X: JARING PENGAMAN SISTEM PERBANKAN SYARIAH	BAB IX: PENYELESAIAN SENGKETA PERBANKAN SYARIAH
BAB XI: KEWENANGAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA DI BIDANG PERBANKAN	BAB X: SANKSI ADMINISTRATIF
BAB XII: SANKSI ADMINISTRATIF	BAB XI: KETENTUAN PIDANA
BAB XIII: KETENTUAN PIDANA	BAB XII: KETENTUAN PERALIHAN
BAB XIV: KETENTUAN PERALIHAN	BAB XIII: KETENTUAN PENUTUP
BAB XV: KETENTUAN PENUTUP	

Sumber: Naskah DIM RUU Perbankan Syariah, April 2008.

Tabel 2. Struktur UU Perbankan Syariah

BAB I: KETENTUAN UMUM
BAB II: ASAS, TUJUAN DAN FUNGSI
BAB III: PERIZINAN, BENTUK BADAN HUKUM, ANGGARAN DASAR DAN KEPEMILIKAN
Bagian Pertama: Perizinan
Bagian Kedua: Bentuk Badan Hukum
Bagian Ketiga: Anggaran Dasar
Bagian Keempat: Pendirian dan Kepemilikan Bank Syariah
BAB IV: JENIS, KEGIATAN USAHA, KELAYAKAN PENYALURAN DANA DAN LARANGAN BAGI BANK SYARIAH DAN UUS
Bagian Pertama: Jenis dan Kegiatan Usaha
Bagian Kedua: Kelayakan Penyaluran Dana
Bagian Ketiga: Larangan Bagi Bank Syariah dan UUS
BAB V: PEMEGANG SAHAM PENGENDALI, DEWAN KOMISARIS, DEWAN PENGAWAS SYARIAH, DIREKSI, DAN TENAGA KERJA ASING
Bagian Pertama: Pemegang Saham Pengendali
Bagian Kedua: Dewan Komisaris dan Direksi
Bagian Ketiga: Dewan Pengawas Syariah
Bagian Keempat: Penggunaan Tenaga Kerja Asing
BAB VI: TATA KELOLA, PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN PENGELOLAAN RISIKO PERBANKAN SYARIAH
Bagian Pertama: Tata Kelola Perbankan Syariah
Bagian Kedua: Prinsip Kehati-hatian
Bagian Ketiga: Kewajiban Pengelolaan Risiko
BAB VII: RAHASIA BANK
Bagian Pertama: Cakupan Rahasia Bank
Bagian Kedua: Pengecualian Rahasia Bank
BAB VIII: PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
Bagian Pertama: Pengaturan dan Pengawasan
Bagian Kedua: Tindak Lanjut Pengawasan
BAB IX: PENYELESAIAN SENGKETA
BAB X: SANKSI ADMINISTRATIF
BAB XI: KETENTUAN PIDANA
BAB XII: KETENTUAN PERALIHAN
BAB XIII: KETENTUAN PENUTUP

Sumber: UU Perbankan Syariah, 17 Juni 2008.

RUU ini disahkan Presiden SBY pada tanggal 16 Juli 2008, dengan nama UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Lahirnya UU ini menunjukkan prestasi bahwa: *pertama*, kedudukan bank syariah sangat kuat dengan lahirnya UU tersebut, sebab tidak hanya menegaskan *dual banking system* dalam sistem perbankan nasional, tetapi juga menegaskan kesejajaran bank syariah dengan bank konvensional dalam sistem perbankan nasional. *Kedua*, jaminan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan pengguna jasa perbankan syariah, baik masyarakat secara nasional maupun investor luar. *Ketiga*, dukungan pemerintah terhadap perbankan syariah, sehingga memudahkan sosialisasi tentang perbankan syariah dapat ditingkatkan kepada masyarakat luas.

Harapan ke depan, inisiatif yang dibutuhkan perbankan syariah adalah upaya atau insentif dan keberpihakan untuk membesarkan *size* dan jaringan perbankan syariah dalam rangka mencapai *critical mass*. *Critical mass* dimaksudkan akan mencapai efisiensi dan menaikkan daya saingnya terhadap perbankan konvensional. Jika hal ini tercapai, maka perbankan syariah dapat menjadi ***mainstream***, tidak lagi sekadar alternatif.<sup>413</sup> Lebih dari itu penerapan ekonomi syariah mengantarkan masyarakat kepada kesejahteraan dan keadilan ekonomi.<sup>414</sup>

---

<sup>413</sup>Meneruskan harapan Wibisono agar jumlah pengguna perbankan syariah bisa masuk ke tahap percepatan usaha atau traksi, dalam tulisan Yusuf Wibisono, *Politik Ekonomi UU Perbankan Syariah Peluang dan Tantangan Regulasi Industri Perbankan Syariah*, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Mei-Agustus 2009, Volume 16, Nomor 2, hlm. 112-113.

<sup>414</sup>M. Atho Mudzhar, *Esai-Esai Sejarah Sosial Hukum Islam*, Cet 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 102.



#### 4.4. Karakter Produk Hukum

Meskipun RUU Perbankan Syariah dianggap sebagai Usul Inisiatif DPR, namun naskah RUU Perbankan Syariah pernah diajukan oleh Bank Indonesia (BI) dan oleh Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia (Asbisindo) serta Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). Versi BI dominan dibahas oleh Pemerintah dan DPR, dan versi Asbisindo berisi harapan dan keinginan pelaku perbankan syariah. sementara versi ICMI menginginkan kondisi ideal bagi industri perbankan syariah, termasuk semua pihak terkait. Dan hingga terwujudnya pengundangan Perbankan Syariah ini tanpa hambatan atau protes dari berbagai pihak, menunjukkan konfigurasi demokratis telah terwujud. Indikator utama yang dilakukan antara lain: *pertama*, pemerintah yang diwakili BI menerima pembahasan dan masukan tentang RUU ini di DPR; *Kedua*, Badan Perwakilan Rakyat mendengarkan masukan semua pihak terkait dan sepakat untuk segera diundangkan; *Ketiga*, peran masyarakat terkait seperti MESI, Asbisindo, ICMI, DSN-MUI ikut andil merumuskan RUU Perbankan Syariah. Indikator tersebut menunjukkan konfigurasi demokratis sudah memberi peluang bagi rakyat untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum.

Dari segi karakter produk hukumnya, maka Undang-Undang ini dikategorikan pada produk hukum responsif karena: *Pertama*, dari proses pembuatannya bersifat **partisipatif**, melibatkan MESI, Asbisindo, MUI dan masyarakat luas serta kesepakatan semua fraksi di DPR; *Kedua*, dari sifat fungsi hukum, Undang-Undang ini bersifat **aspiratif** yang memuat materi-

materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi masyarakat, yang di dalamnya mengandung landasan filosofis berisi nilai-nilai moral dan etis yang luhur dari sebuah bangsa; landasan ideologis, sesuai dengan Pancasila yang berdasarkan agama. Larangan riba dalam berbagai bentuk namun menggunakan sistem bagi hasil; alasan sosiologis yaitu *the living law*; alasan ekonomis yaitu meningkatkan investasi aliran dana baik dari dalam maupun luar negeri; alasan doktrinal, bahwa ekonomi syariah bersifat universal dan inklusif bukan hanya untuk orang yang beragama Islam saja, tetapi untuk semua umat. Universalitas ekonomi syariah mengajarkan asas keislaman yaitu keadilan, kejujuran, kebenaran, kerjasama, tolong menolong, dan memiliki kemaslahatan manusia secara menyeluruh dapat menyahuti perkembangan zaman yang mencerminkan aspirasi sebagian besar umat Islam. *Ketiga*, dari segi penafsiran atas sebuah produk hukum, maka pemerintah tidak membuat penafsiran sendiri atas undang-undang ini. Adapun Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri hanya mengatur teknis saja. Oleh karena itu, UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dikategorikan sebagai UU yang berkarakter responsif yang lahir dari negara berkonfigurasi demokratis.

## 5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

### 5.1. Otoritatif Zakat

Zakat menurut bahasa artinya membersihkan dan berkembang. Sedangkan menurut istilah *syara'* adalah sebutan nama sesuatu yang dikeluarkan (diambil) dari harta atau badan dengan beberapa ketentuan.<sup>415</sup> Zakat merupakan satu-satunya ibadah dalam syariat Islam yang secara eksplisit yang dinyatakan ada petugasnya (QS. Al-Maidah: 60 dan 103). Zakat bukanlah semata-mata urusan yang bersifat *kariatif* (kedermawanan), tetapi juga *otoritatif* (perlu ada kekuatan memaksa). Hal ini karena zakat memiliki posisi dan kedudukan yang sangat strategis dalam membangun kesejahteraan, mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan ekonomi masyarakat, jika pengumpulan dan penyalurannya dikelola secara amanah, transparan dan profesional.

### 5.2. Dasar Pemikiran Lahirnya Undang-Undang Zakat

Aturan zakat termasuk aturan-aturan yang agung, menghilangkan malapetaka dengan mencukupi orang yang tidak dapat memenuhi kebutuhannya.<sup>416</sup> Masalah yang menjadi perhatian dalam UU ini adalah *pertama*, usaha menjadikan zakat sebagai bagian dari sumber dana jaminan sosial yang efektif, maka peran negara sebagai entitas yang mengatur segala yang terkait dengan kekosongan hukum, agar

---

<sup>415</sup> Aliy As'ad, *Fathul Mu'in*, Bimbingan Moh Tolchah Mansoer, Juz 2, (Kudus: Menara Kudus, 1979), hlm. 1.

<sup>416</sup> Hudhari Bik, *Tarikh Tasyri' Islamiy*, Alih Bahasa: Mohammad Zuhri, (Semarang: Darul Ihya Indonesia, 1980), hlm. 117.

memberikan sebuah regulasi yang baik demi tercapainya pengelolaan potensi-potensi yang ada di masyarakat. Walau ada pendapat bahwa zakat, infak dan sadakah adalah hubungan antara manusia dengan Tuhan yang tidak bisa diintervensi oleh Negara, namun tidak menyurutkan keinginan masyarakat muslim untuk mengorganisir pembayaran zakat. *Kedua*, agar tidak menjadi beban ganda antara zakat dan pajak,<sup>417</sup> perlu langkah tepat dalam pembaruan peraturan tersebut. Upaya pembayaran zakat sebagai pengurang atas pajak yang dibayarkan (*tax credit*), sehingga UU tentang Pengelolaan Zakat harus diikuti dengan penyelarasan UU tentang Perpajakan. *Ketiga*, masalah kelembagaan yang menghambat optimalisasi pengelolaan zakat (BAZNAS-LAZ) selama ini.

### **5.3. Peraturan Terkait dengan Zakat Sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011:**

- 1) UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat; dan Keputusan Menteri Agama RI Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU Nomor 38 Tahun 1999; serta Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Berdasarkan peraturan ini, Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) adalah institusi yang bergerak dalam pengelolaan dana zakat, infak, dan sadaqah. Pengelolaan zakat meliputi kegiatan

---

<sup>417</sup>Pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan UU, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lihat UU RI Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pasal 1 ayat (1).

perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan dana zakat.

- 2) UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Pasal 1: "Pajak penghasilan dikenakan terhadap orang pribadi atau perseorangan dan badan berkenaan dengan penghasilan yang diterima atau diperolehnya selama tahun pajak." Ketentuan mengenai zakat atau sumbangan keagamaan dalam UU Pajak Penghasilan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tanggal 23 Agustus 2010 dan Surat Edaran Direktorat Jenderal Pajak Nomor SE-80/PJ/2010 tanggal 23 Juli 2010. Dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan tersebut, maka zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri pemeluk agama Islam dan/atau Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dapat dikurangkan dari Penghasilan Kena Pajak. Sebaliknya apabila zakat tidak dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah maka zakat tersebut tidak dapat dikurangkan dari Penghasilan Kena Pajak. Oleh karena itu, untuk memenuhi persyaratan agar zakat dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak maka wajib pajak tersebut wajib melampirkan foto copy bukti pembayaran zakat dari badan amil

zakat pada Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan tahun pajak dilakukannya pengurangan zakat atas penghasilan tersebut. Badan Amil Zakat atau lembaga Amil Zakat yang diakui pemerintah ditetapkan dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-33/PJ/2011 tanggal 11 November 2011, setelah pengesahan UU Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011, maka Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-33/PJ/2011 menyesuaikan dengan peraturan baru tanggal 11 Juni 2012 Nomor PER-15/PJ/2012 tentang Badan/Lembaga yang Dibentuk atau Disahkan oleh Pemerintah yang Ditetapkan Sebagai Penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto; hal ini melibatkan Badan Amil Zakat Nasional, 15 Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan 3 Lembaga Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah (LAZIS).

#### **5.4. Konfigurasi Politik Lahirnya UU Pengelolaan Zakat**

##### **a. Sejarah Regulasi zakat dan Peran Pemerintah**

Regulasi zakat pertama di Indonesia adalah Surat Edaran Kementerian Agama Nomor A/VII/17367 tahun 1951, dengan ketentuan negara hanya melakukan pengawasan. Pada tahun 1964 Kementerian Agama menyusun RUU pelaksanaan zakat dan RPerpu pengumpulan dan pembagian zakat dan pembentukan *baitul mal*. Kemudian tahun 1967, Menteri Agama mengirimkan RUU Zakat ke DPR-GR dengan surat Nomor: MA/095/1967, yang mana dalam surat tersebut ditekankan bahwa

pembayaran zakat adalah sebuah keniscayaan dalam masyarakat muslim, sehingga minimal negara mempunyai kewajiban moral untuk mengaturnya. Namun belum berhasil. Depkeu menyarankan zakat diatur dalam Peraturan Menteri Agama. Berdasarkan saran tersebut, Menteri Agama menerbitkan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 Tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 Tentang Pembentukan Baitul Mal yang berfungsi sebagai pengumpul zakat untuk kemudian disetor kepada BAZ. Maka berdirilah lembaga zakat formal pertama oleh Gubernur Provinsi DKI Jakarta Ali Sadikin, yaitu BAZIZ DKI pada tahun 1968 melalui Surat Keputusan Nomor: Cb.14/8/18/68 tertanggal 5 Desember 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat, berdasarkan syariat Islam dalam wilayah DKI Jakarta. Berdasarkan keputusan tersebut, maka susunan organisasi BAZ dibentuk mulai tingkat Provinsi DKI Jakarta hingga tingkat kelurahan.

Oleh sebab itu, sebelum tahun 1990 dunia perzakatan di Indonesia belum terorganisir, zakat umumnya diberikan langsung oleh muzakki kepada mustahik, jika pun melalui petugas zakat hanya terbatas pada zakat fitrah yang bertugas temporer, kemudian zakat yang diberikan pada umumnya hanya bersifat konsumtif dan harta objek zakat terbatas pada harta yang secara eksplisit dikemukakan dalam Alquran maupun Hadits.

Ketika BJ. Habibie menjabat sebagai presiden, beliau berinisiatif mengajukan RUU Pengelolaan Zakat melalui Surat Nomor: 31/PU/V11999 tanggal 24 Juni 1999 perihal Rancangan UU tentang Pengelolaan Zakat.

Namun demikian, usaha untuk memberi dasar pengelolaan zakat tidak terlepas dari usaha panjang yang telah dilakukan sejak masa Orde Baru. Dengan didukung oleh pusat-pusat kekuasaan politik baik di partai politik, parlemen, ormas keagamaan serta masyarakat dan media massa.<sup>418</sup> Usul RUU Pengelolaan Zakat oleh Presiden BJ Habibie tersebut akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat. Namun dalam perjalanannya UU ini masih perlu disempurnakan, terkait tata kelola, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan zakat akibat ketiadaan regulator dan pengawas yang jelas, kemitraan dan sinergi antar organisasi pengelola zakat (OPZ) yang telah terjalin walau mengemban misi yang sama, hingga masalah relasi zakat dan pajak yang juga tidak kunjung tuntas. Sehingga muncul draf baru RUU yang disiapkan pemerintah dalam merumuskan kembali Undang-Undang ini.

#### **b. Peran Badan perwakilan Rakyat**

Wacana amandemen UU Nomor 38 Tahun 1999 muncul sejak 2003, dan menguat pada 2007-2008. Secara formal, upaya amandemen terhadap UU Nomor 38 Tahun 1999 dilakukan di parlemen sejak 2005 dimana RUU Pengelolaan Zakat yang merupakan perubahan atas UU Nomor 38/1999 masuk program legislasi nasional (Prolegnas) 2005-2009, dan bahkan menjadi RUU prioritas tahun 2009. Namun proses amandemen di parlemen priode 2004-2009 ini tidak berjalan lancar karena

---

<sup>418</sup> Warkum Sumitro, Mujaid Kumkelo, Moh Anas Kholis, *Politik Hukum Islam: Reposisi Eksistensi Hukum Islam dari Masa Kerajaan Hingga Era Reformasi di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2014), hlm. 218.



baru mendapat perhatian serius pada 2009 yang merupakan “tahun politik” di mana anggota parlemen sibuk mempersiapkan diri untuk proses pemilu 2009.

Daftar RUU tentang pengelolaan Zakat, Infaq dan Shodaqoh yang sudah diluncurkan pembahasannya dari prolegnas prioritas tahun 2010 ke tahun 2011.<sup>419</sup> Pada rapat kerja di akhir masa sidang III 2010-2011 (9 Januari-12 April April 2011), pada tanggal 28 Maret 2011, DPR dan pemerintah menyepakati dua draf RUU yang berseberangan ini untuk dibahas di DPR. RUU Pengelolaan Zakat menjadi usul inisiatif DPR yang pembahasan secara efektif dimulai pada Sidang IV tahun 2011 (9 Mei-15 Juli 2011) dan secara tidak terduga ternyata berlangsung sangat lancar, nyaris tanpa hiruk-pikuk, dan menghasilkan banyak kesepakatan dalam pembicaraan Tingkat I yang berlangsung sekitar 3 bulan saja. Setelah masa reses, pembahasan RUU ini kembali dilanjutkan pada masa sidang I tahun 2011-2012 (16 Agustus-28 Oktober 2011) dan secara *de facto* selesai dibahas di DPR pada 24 September 2011, meski rapat resmi terakhir pembahasan RUU berakhir pada 17 Oktober 2011.<sup>420</sup>

Pada tanggal 19 Oktober 2011, dalam Pengambilan Keputusan Tingkat I di Gedung Nusantara I, Ketua Komisi VIII DPR RI Abdul Kadir Karding dan Pemerintah yang diwakili Menteri Agama, Menteri Keuangan

---

<sup>419</sup>Lampiran II Keputusan DPR-RI Nomor: 02B/DPR/RI/II/2010-2011 tanggal 14 Desember 2010, Nomor urut 8: draf telah disiapkan oleh DPR dengan keterangan Pembicaraan Tingkat I.

<sup>420</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia: Diskusi Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*, Edisi Pertama, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 105

dan Menteri Dalam Negeri serta Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menyepakati RUU Pengelolaan Zakat dan selanjutnya RUU tersebut diajukan dalam Pembicaraan Tingkat II Pengambilan Keputusan pada Sidang Paripurna Dewan untuk ditetapkan dan disahkan. Berdasarkan persetujuan dari seluruh fraksi yang ada di Komisi VIII masing-masing juru bicara fraksi menyatakan pandangan mini fraksinya.<sup>421</sup>

Juru bicara F-PD Nany Sulistiyani Herawati mengusulkan hendaknya pendekatan dalam pengelolaan zakat sebaiknya lebih difokuskan pada perspektif pemberdayaan dan bersifat jangka panjang. Penyaluran zakat harus tepat sasaran dan penggunaan zakat mesti dititikberatkan pada kegiatan produktif agar dapat memberikan efek sosial ekonomi yang nyata dan signifikan bagi penerima zakat. F-PD sangat mendukung dan mendorong upaya pengelolaan zakat yang didasarkan syariat Islam dan dikelola secara profesional dan amanah.

Zulkarnaen Djabar dari F-PG berpendapat zakat sebagai salah satu nilai instrumental dalam ekonomi Islam dapat menjadi instrumen dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat asalkan dikelola dengan baik dan berbanding lurus dengan nilai instrumental ekonomi ekonomislam lainnya. Hal ini berarti menjadikan zakat sebagai bagian dari sumber dana jaminan sosial yang efektif juga dibutuhkan peran negara. Negara sebagai entitas yang mengatur segala yang terkait kekosongan hukum, masalah sosial perlu memberikan sebuah regulasi yang baik demi tercapainya

---

<sup>421</sup>DPR RI, *Komisi VIII DPR RI dan Pemerintah Sepakati RUU Pengelolaan Zakat*, 20 Oktober 2011.

pengelolaan potensi-potensi yang ada di masyarakat. disinilah pentingnya peran negara dalam mengatur pengelolaan zakat jelasnya.

Sementara Ina Amania dari F-PDIP memberikan catatan dan sikap kritis reflektif terhadap RUU Zakat. *Pertama*, perihal prinsip kesukarelaan dalam melaksanakan ajaran agama. Artinya pengambilan zakat adalah berdasar kesukarelaan dan kesadaran menjalankan agama bagi pemeluknya. Ini berarti tidak boleh ada paksaan bagi pemeluk agama Islam untuk menyerahkan zakat hanya pada satu kelembagaan saja. Umat Islam dapat memilih amil yang dipercayainya untuk selanjutnya dikumpulkan harta zakat untuk kemaslahatan umat, sesuai aturan agama. *Kedua*, mengenai pajak dan zakat, perlu didudukkan perihal ini dalam koridornya masing-masing. Pajak adalah bentuk tanggungjawab rakyat atas kelangsungan kehidupan bangsa dan negaranya. Berdasarkan Pasal 23A UUD 1945, pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa adalah untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Dengan demikian prinsip pajak adalah memaksa. Uang pajak merupakan salah satu sumber pemasukan APBN yang diambil dari setiap wajib pajak, tanpa memperhatikan agama yang dianutnya. Oleh sebab itu, APBN harus digunakan untuk kemakmuran rakyat secara umum.

Sementara Menteri Agama, Suryadharma Ali dalam sambutannya mengatakan, undang-undang pada hakikatnya adalah hukum positif yang dilahirkan melalui proses politik yang dibuat dalam rangka melaksanakan konstitusi, tetapi karena zakat adalah ketentuan agama Islam maka

undang-undang mengenai zakat harus tetap mengacu pada ketentuan syariat Islam. Peran pemerintah yang dalam hal ini secara fungsional dilaksanakan oleh Kementerian Agama, berperan sebagai kementerian yang melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ. Dengan demikian, pemerintah bertindak sebagai regulator dan BAZNAS LAZ sebagai operator tuturnya.<sup>422</sup>

Dalam proses legislasi, beberapa substansi pokok yang mendapat sorotan (perhatian) dalam pembahasan hangat di DPR: *pertama*, mengenai bentuk pengelolaan apakah dilakukan oleh badan atau lembaga; *kedua*, pengawasan apakah dilakukan oleh akuntan publik, DPR, atau DPRD; *ketiga*, partisipasi warga negara asing dalam zakat, infak dan sadakah; dan *keempat*, mengenai sanksi.

Secara formal FKP, F-ABRI, FPP, FPD, sependapat dengan pemerintah tentang perlunya UU Pengelolaan Zakat dan sudah lama menjadi agenda yang diperjuangkan. Akan tetapi terjadinya perdebatan 2 pasal yakni Pasal 18 dan Pasal 43 sehingga rapat paripurna nyaris deadlock. Hujan interupsi terutama dari Fraksi PKS melihat RUUPZ masih kurang berpihak kepada masyarakat dan LAZ. Pasal 18 ayat (2) huruf (a) menetapkan bahwa LAZ harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan

---

<sup>422</sup>DPR RI, *Komisi VIII DPR RI dan Pemerintah Sepakati RUU Pengelolaan Zakat*, 20 Oktober 2011, Lihat: <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/3253/t/Komisi+VIII+DPR+RI+dan+Pemerintah+Sepakati+RUU+Pengelolaan+Zakat>++ Download: Sabtu, 02 Maret 2019, Pukul 14.07 WIB.

sosial; dan Pasal 18 ayat (2) huruf (b) menetapkan bahwa LAZ harus berbentuk lembaga berbadan hukum. Hal tersebut berbahaya karena memberangus kekuatan kultural umat Islam. Pasal 43 ayat (4) yang menentukan LAZ, yang sudah disahkan oleh Kemenag harus menyesuaikan diri dengan ketentuan UU yang baru harus segera berubah menjadi ormas atau lembaga. Hal tersebut memberatkan LAZ.

Di babak berikutnya perdebatan keras masih berlanjut, pimpinan sidang meminta masing-masing fraksi mengutus satu orang wakilnya untuk melakukan lobi selama lima belas menit pada sidang paripurna yang nyaris deadlock. Pasal 18 tetap kokoh sebagaimana draf awal. Pasal 43 ayat (4) diubah redaksinya sehingga LAZ yang semula diberikan waktu untuk menyesuaikan diri hanya 1 (satu) tahun bertambah menjadi 5 (lima) tahun. Pasal 43 ayat (3) perihal badan usaha yang dikenai wajib zakat adalah badan hukum yang dimiliki oleh umat Islam. Setelah lobi, Undang-Undang ini disahkan, meskipun sebagian merasa tidak puas dengan materi undang-undang yang disahkan. Di mana substansi dan draf RUU versi DPR hilang seluruhnya.<sup>423</sup>

Setelah pengesahan tanggal 25 Nopember 2011, UU ini diajukan ke MK pada 16 Agustus 2012 untuk *judicial review*, oleh sepuluh LAZ termasuk Dompot Dhuafa dan Rumah Zakat dan beberapa orang masyarakat, yang tergabung dalam koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ)

---

<sup>423</sup>Semangat dan substansi, serta ketentuannya, seluruhnya berasal dari draf RUU versi Kementerian Agama. nyaris tanpa perlawanan sedikit pun dari DPR. Proses panjang amandemen UU Nomor 38 Tahun 1999 berakhir antiklimaks ditelingung di putaran akhir. Pembentukan UU ini sebaga menilai “cacat proses”. Lihat Yusuf Wibisono, *Ibid*, hlm. 106-107.

Indonesia, untuk pertama kalinya Undang-Undang Syariah digugat ke MK oleh masyarakat muslim sendiri.<sup>424</sup> Melalui proses panjang, pada 31 Oktober 2013 MK menolak sebagian besar gugatan utama dan hanya mengabulkan sebagian kecil gugatan.<sup>425</sup>

Pada 26 Nopember 2019, Badan Legislasi DPR RI Ali Taher mendukung revisi UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masuk dalam program legislasi nasional (Prolegnas). Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Filantropi Indonesia, Forum Zakat (FOZ) dan Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB) mengatakan salah satu yang urgent untuk direvisi ialah peran ganda Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) yang berfungsi sebagai regulator sekaligus operator. Harus ada pembagian kewenangan tersebut untuk meminimalisir *conflict of interest*.<sup>426</sup>

---

<sup>424</sup>Uji materiil (judicial review) pada Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41. Kedelapan pasal ini, oleh pihak pemohon dipandang bertentangan dengan UUD 1945, terutama pada Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), dan 28H ayat (2) dan ayat (3).

<sup>425</sup>Permohonan yang dikabulkan: 1) Pasal 18 ayat (2) huruf a dan b bahwa, syarat pendirian LAZ harus “terdaftar sebagai ormas Islam” dan “berbentuk lembaga berbadan hukum” yang semula bersifat kumulatif, diubah menjadi bersifat alternatif, dan tetap harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang. 2) Pasal 18 ayat (2) huruf d, bahwa syarat pendirian LAZ harus “memiliki pengawas syariat baik internal maupun eksternal. 3) Pasal 38 dan 41, frasa “setiap orang” diubah dengan mengecualikan amil perseorangan dan amil tradisional (tokoh umat Islam, alim ulama dan pengurus mesjid) di wilayah yang belum terjangkau BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang. Lihat Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 86/PUU-X/2012 dalam [https://www.bphn.go.id/data/documents/86\\_puu\\_2012-telah\\_ucap\\_31\\_okt\\_2013.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/86_puu_2012-telah_ucap_31_okt_2013.pdf) Download: Sabtu, 02 Maret 2019, Pukul 14.17 WIB.

<sup>426</sup>Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 26 Nopember 2019, Badan Legislasi: Legislator Dukung Revisi UU Pengelolaan Zakat Masuk Prolegnas, <http://dpr.go.id/berita/detail/id/26654/t/Legislator+Dukung+Revisi+UU+Pengelolaan+Zakat+Masuk+Prolegnas>

### **5.5. Capaian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat**

Terlepas dari kontroversi tentang lahirnya UU ini, namun tujuan yang menjadi perhatian dalam UU ini telah tercapai. Yaitu *pertama*, usaha menjadikan zakat sebagai bagian dari sumber dana jaminan sosial yang efektif, maka peran negara sebagai entitas yang mengatur segala yang terkait dengan kekosongan hukum, telah memberikan sebuah regulasi yang baik demi tercapainya pengelolaan potensi-potensi yang ada di masyarakat. Walau ada pendapat bahwa zakat, infak dan sadakah adalah hubungan antara manusia dengan Tuhan yang tidak bisa diintervensi oleh Negara, namun tidak menyurutkan keinginan masyarakat muslim untuk mengorganisir pembayaran zakat.

*Kedua*, terwujudnya regulasi zakat sebagai pengurang atas pajak yang dibayarkan (*tax credit*). Pajak yang dimaksud adalah pajak penghasilan karena merupakan pungutan resmi yang ditujukan kepada masyarakat yang berpenghasilan atau atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam satu tahun pajak untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara sedangkan zakat yang dimaksud adalah zakat profesi. Setoran zakat kepada BAZNAS dan LAZ, keduanya wajib memberikan bukti pembayaran atas zakat yang dibayarkan kemudian dapat digunakan oleh muzakki sebagai pengurang pajak.

*Ketiga*, masalah kelembagaan, yang menghambat optimalisasi pengelolaan zakat (BAZNAS-LAZ). Pembentukan BAZNAS ditingkat

Provinsi, Kabupaten atau Kota adalah wewenang Menteri, kemudian pada tingkat kecamatan dapat dibentuk UPZ untuk membantu tugas pengumpul zakat. Pada UU 38 Tahun 1999 pembentukan BAZNAS di tingkat Provinsi, Kabupaten atau Kota dan Kecamatan adalah kewenangan dari Kepala Daerah atas usulan Kepala Kantor Departemen Agama pada masing-masing wilayah.

Dalam pembentukan LAZ adalah wewenang dari Organisasi kemasyarakatan dengan ketentuan bukan wewenang masyarakat secara penuh seperti undang-undang sebelumnya. Tugas dan wewenang Organisasi Pengelolaan Zakat memposisikan BAZNAS lebih tinggi dari LAZ. LAZ membantu tugas BAZNAS dalam pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Pada UU yang sebelumnya BAZNAS dan LAZ memiliki tugas pokok yang sama. Pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ dilakukan oleh Menteri serta Kepala Daerah masing-masing wilayah dan masyarakat. masyarakat diharapkan berperan aktif dalam pengaswasan terhadap BAZNAS dan LAZ. Sebelumnya dalam UU 38 Tahun 1999 pengawasan merupakan tugas dari petugas yang dibentuk oleh pemerintah di dalam BAZNAS.

## **5.6. Karakter Produk Hukum**

DPR dan pemerintah, meskipun keduanya mengajukan draf RUU tentang pengelolaan Zakat, Infaq dan Sadaqah. Namun hasil akhir pembahasan di DPR, semangat, substansi dan ketentuannya, seluruhnya berasal dari draf RUU versi Kementerian Agama. Karakter produk hukum



Pengelolaan Zakat yang ditampilkan ini adalah hukum ortodok dengan ciri-cirinya yakni *pertama*, mencerminkan produk hukum yang sentralistik; *Kedua*, sifat dan fungsi hukumnya positif instrumentalis yang merefleksikan visi politik pemerintah; *Ketiga*, isinya multi tafsir. Sehingga masyarakat merasa kecewa. Bahkan sebagian menilai pembentukan UU ini dinilai “cacat proses”.<sup>427</sup> Hal tersebut menunjukkan peran pemerintah sangat dominan sehingga konfigurasi demokratis belum tercermin dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

## **6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal.**

### **6.1. Dasar Pemikiran Lahirnya Undang-Undang Jaminan Produk Halal**

Ada beberapa pertimbangan RUU JPH diajukan, *pertama*, Pasal 29 UUD 1945 bahwa setiap warga Negara berhak mendapatkan perlindungan dan jaminan untuk memeluk dan menjalankan ibadah agama; *Kedua*, Pancasila sila kelima, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang menghendaki adanya jaminan perlindungan bagi setiap orang yang tertindas hak-hak asasinya, perlindungan terhadap kelompok marginal, minoritas, dan mereka yang sulit mendapatkan akses keadilan

---

<sup>427</sup>Semangat dan substansi, serta ketentuannya, seluruhnya berasal dari draf RUU versi Kementerian Agama. nyaris tanpa perlawanan sedikit pun dari DPR. Proses panjang amandemen UU Nomor 38 Tahun 1999 berakhir antiklimaks ditelikung di putaran akhir. Pembentukan UU ini sebagian menilai “cacat proses”. Lihat Yusuf Wibisono, *Ibid*, hlm. 106-107.

(acces to justice) untuk pembangunan di segala bidang kehidupan; *Ketiga*, yaitu perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak bisa dibendung. Kenyataan ini berakibat kepada terjadinya pergeseran dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan baku untuk makanan, minuman, dan produk-produk lainnya, yang pada gilirannya bisa terjadi pencampuran antara halal dan haram, baik sengaja maupun tidak. Masalah halal dan haram pun menjadi isu sensitive tidak hanya di Indonesia, tapi juga masyarakat internasional. *Keempat*, perdagangan bebas regional dan internasional yang tidak mungkin dihindari. Produk-produk impor, yang bisa jadi mengandung unsur atau bahan baku haram, akan memasuki dan membanjiri pasar.<sup>428</sup>

## **6.2. UU dan Peraturan Terkait:**

1. Undang-Undang No 6/1967 tentang Pokok-Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan;
2. Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 280/Menkes/Per/XII/76 tentang Ketentuan Peredaran dan Penandaan Pangan yang Berasal dari Babi;
3. Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 76/Menkes/III/78 tentang Label dan Periklanan Pangan;
4. Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Agama RI No.427/Men.Kes/Skb/VIII/1985 dan No 68 1985 tentang Pencantuman Tulisan Halal pada Label Pangan;

---

<sup>428</sup>Idris Thaha, *Islam dan PDI Perjuangan: Akomodasi Aspirasi Politik Umat*, Edisi I, (Jakarta: Prenada, 2018), hlm. 290.

5. Keputusan Menteri Pertanian No. 295/Kpts/TN.240/5/1989 tentang Pemotongan Babi dan Penanganan Daging Babi dan Hasil Ikutannya;
6. Instruksi Presiden RI No 2/1991 tentang Peningkatan Pembinaan dan Pengawasan Produksi dan Peredaran Pangan Olahan;
7. Surat Keputusan Menteri Pertanian No.745/Kpts/TN/12/1992 tentang Persyaratan dan Pengawasan Pemasukan Daging dari Luar Negeri;
8. Keputusan Menteri Pertanian No.413/Kpts/TN.310/7/1992 tentang Pemotongan Hewan Potong dan Penanganan Daging serta Ikutannya;
9. Keputusan Menteri Pertanian No.306/Kpts/TN.330/4/1994 tentang Pemotongan Unggas dan Penanganan Daging Unggas serta Hasil Ikutannya;
10. Undang-Undang Kesehatan No 23/1992 (Disahkan Tahun 1994);
11. Keputusan Menteri Kesehatan RI N0.82/Menkes/SK/I/1996 tentang Pencantuman Tulisan Halal pada Label Pangan (Peraturan Pelaksana Undang-Undang Kesehatan);
12. Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 924/Menkes/SK/VIII/1996 tentang Perubahan Kepmenkes RI No.82/Menkes/SK/I/1996 dengan Peraturan Pelaksanaannya;
13. Undang-Undang No. 7/1996 tentang Pangan;
14. Peraturan Pemerintah No.69/1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
15. Undang-Undang No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen;
16. Keputusan Menteri Agama RI Nomor 518 Tahun 2001 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemeriksaan dan Penetapan Pangan Halal;

17. Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Gizi Pangan.

Dari berbagai peraturan di atas, belum ada yang menunjukkan jaminan produk halal bagi masyarakat.

### **6.3. Alotnya Pembahasan Undang-Undang Jaminan Produk Halal**

Sejak periode pembentukan kelahiran Undang-Undang Jaminan Produk Halal ini telah menunjukkan perdebatan yang panjang antara DPR dan pemerintah serta MUI, yakni terkait isu, teknis, dan pelaksanaan. Pembahasan membutuhkan masa selama 8 tahun, dari periode DPR RI 2004-2009 hingga periode 2009-2014. Persis di penghujung pemerintahan SBY, UU ini disahkan pada 25 September 2014.

Ada tiga isu mengemuka ketika proses kelahiran berlangsung. *Pertama*, sensitifitas agama yang menjadi perhatian, yang dianggap lebih mementingkan umat Islam. *Kedua*, isu ekonomi, yang merasa terkena dampak besar akibat pembatasan produk halal. *Ketiga*, kelompok kepentingan yang terlibat dalam pengelolaannya, dalam hal ini otoritas Kementerian Agama (pemerintah) atau Majelis Ulama Indonesia. Ketiga isu tersebut tergambar dalam perdebatan yang panjang selama pembahasan RUU JPH ini.

## 6.4. Konfigurasi Politik Lahirnya UU JPH

### a. Sejarah Lahirnya UU JPH dan Peran MUI

Penanganan terkait label produk halal di Indonesia, sudah dimulai sejak tahun 1976 dengan Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 280/Men.Kes/Per/XI/1976 tanggal 10 November 1976 tentang Ketentuan Peredaran dan Penandaan pada Makanan yang Mengandung Bahan Berasal dari Babi. Sepuluh tahun kemudian, pencantuman label halal baru secara resmi diatur dengan Surat Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Agama No.427/Men.Kes/SKB/VIII/1985 dan No.68 Tahun 1985 tentang Pencantuman Tulisan “Halal” pada Label Makanan. Dalam peraturan yang diteken pada 12 Agustus 1985 ini, yang membuat label halal adalah produsen makanan dan minuman setelah melaporkan komposisi bahan dan proses pengolahan kepada Departemen Kesehatan. Pengawasan dilakukan oleh Tim Penilaian Pendaftaran Makanan Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan. Dalam tim ini terdapat unsur dari Departemen Agama. MUI sendiri baru terlibat menangani labelisasi halal setelah dibentuknya LPPOM pada tahun 1989.<sup>429</sup>

LPPOM MUI didirikan pada 6 Januari 1989 untuk melakukan pemeriksaan dan sertifikasi halal. Badan ini dibentuk setelah setahun sebelumnya, yaitu pada 1988 mencuat kasus lemak babi di Indonesia

---

<sup>429</sup>Hendri F. Isnaeni, *Sejarah Awal Label Halal*, 14 Oktober 2016, (Historia: PT. Global Media, Majalah Sejarah Online, tersedia versi cetak), <https://historia.id/agama/articles/sejarah-awal-label-halal-PNRMZ> diakses pada Jumat, 12 Oktober 2018, Pukul: 09.10 WIB.

yang meresahkan masyarakat. Tersiarinya hasil penelitian Dr. Ir. Trisusanto seorang dosen teknologi pangan yang menemukan adanya unsur lemak babi yang terkandung di 34 produk makanan dan minuman yang beredar di masyarakat. Penelitian ini lalu dimuat dalam Buletin Canopy yang diterbitkan oleh Ikatan Mahasiswa Fakultas Peternakan Universitas Brawijaya Malang pada bulan Januari 1988. Berita ini akhirnya menyebar dan diekspos media nasional.<sup>430</sup> Peristiwa lain yang terkait dengan hal ini adalah, perubahan fatwa halal yang mulanya telah diberikan oleh MUI kepada Ajinomoto. MUI secara resmi mengeluarkan fatwa agar masyarakat tidak mengonsumsi produk Ajinomoto terhitung tanggal 13 Oktober hingga 24 November 2000. Perubahan ini berhubungan dengan perubahan penggunaan bahan yang dilakukan oleh pihak manajemen Ajinomoto. MUI telah menjatuhkan vonis ada lemak babi pada bumbu masa cap mangkuk merah itu. Masyarakat sangat resah mendengar berita ini.<sup>431</sup>

Dua peristiwa di atas menjadi bagian penting proses sertifikasi dan labelisasi produk halal di Indonesia. Terbentuknya UU JPH, tidak terlepas dari peran MUI yang mengharapkan adanya kepastian hukum tentang produk halal ini. Peran dan pengalaman MUI selama lebih dari dua puluh

---

<sup>430</sup> Hujjah, *Sejarah Sertifikat Halal*, (Majalah Fikih Islam, 2015) <https://www.hujjah.net/sejarah-sertifikat-halal/>, dan Stop Press: *Prof Tri Susanto Berpulang*, (Malang: Humas UB, 30 November 2011) <https://prasetya.ub.ac.id/berita/STOP-PRESS-Prof-Tri-Susanto-Berpulang-6499-id.html> dan Koran Republika, *Perintis Pangan Halal Itu Berpulang*, (Jakarta: Republika, 2 Desember 2011), [http://mirror.unpad.ac.id/koran/republika/2011-12-02/republika\\_2011-12-02\\_012.pdf](http://mirror.unpad.ac.id/koran/republika/2011-12-02/republika_2011-12-02_012.pdf) diakses pada Jumat, 12 Oktober 2018, Pukul: 10.19 WIB.

<sup>431</sup> Liputan6, *Ramai-Ramai Menarik Ajinomoto*, (Jakarta: Liputan6, 8 Januari 2001), <https://www.liputan6.com/news/read/6058/ramai-ramai-menarik-ajinomoto> , diakses pada: Jumat, 12 Oktober 2018, Pukul: 12.34 WIB.

tahun ini memberikan kepercayaan agar kewenangan. Menurut Ketua MUI, Ma'ruf Amin, ada empat pekerjaan terkait produk halal, yakni sertifikasi, labelisasi logo halal, pengawasan, dan penertiban.<sup>432</sup>

#### **b. Peran Badan Perwakilan Rakyat**

Pengajuan RUU JPH oleh Pemerintah (Departemen Agama) yang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada awal 2006 kepada DPR periode 2004-2009.<sup>433</sup> Namun RUU tentang Jaminan Produk Halal ini selanjutnya menjadi usul inisiatif DPR RI dimana pengusulnya Komisi VIII DPR RI. RUU ini masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) RUU Prioritas Tahun 2011.<sup>434</sup> DPR menyatakan sikap agar sertifikasi halal diwajibkan bagi pelaku usaha dengan produk makanan, minuman, obat-obatan, kosmetika, produk kimiawi, produk biologi, dan produk rekayasa genetika.

Namun Menteri Kesehatan Nafsiah Mboi menolak standarisasi halal pada obat dan vaksin yang akan diatur dalam RUU JPH tersebut. Ia mengatakan: "Sekalipun obat atau vaksin tidak mengandung babi secara langsung, katalisatornya kan mengandung unsur babi. Jadi susah untuk ditentukan kehalalannya. Karena itu standarisasi produk farmasi harus

---

<sup>432</sup>*Ibid.*

<sup>433</sup>Daftar RUU Prioritas Prolegnas Tahun 2006 Usulan Pemerintah (Hasil Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas 2005), dalam buku: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Tiga Prolegnas dan Peran BPHN*, (Jakarta: 2008), Tabel 3 Bidang Kesra Nomor Urut 76 hlm. 77. [https://www.bphn.go.id/data/documents/tiga\\_dekade\\_prolegnas.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/tiga_dekade_prolegnas.pdf) diakses pada Jumat, 12 Oktober 2018, Pukul: 12.30 WIB.

<sup>434</sup>DPR RI, RUU JPH akan Diajukan ke Pleno Baleg, 21-09.2011/Badan Legislasi, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/3136>, diakses pada Jumat, 12 Oktober 2018, Pukul: 14.30 WIB.

dipisahkan dengan makanan atau minuman.” Kondisi inilah yang memicu pembahasan mengenai RUU JPH lama dan tidak tuntas.<sup>435</sup> Disamping perdebatan di atas mengenai sifat pendaftaran jaminan halal *mandatory* (wajib) dari sebelumnya hanya *voluntary* (sukarela) dari produsen dan pelaku pasar, peran MUI dalam sertifikasi halal ingin diambil alih oleh pemerintah dalam rancangan undang-undang ini.<sup>436</sup>

Ketua Komisi VIII DPR, H. Hazrul Azwar<sup>437</sup> mengatakan, isi dari RUU tersebut mengandung sebuah ketenangan bathin bagi umat Islam yang merupakan mayoritas penduduk di Indonesia. RUU Produk Halal menyangkut 2 (dua) aspek yang berkaitan dengan *raw materials* (sumber bahan baku) dan proses pengolahannya. Kedua aspek tersebut harus benar-benar halal.<sup>438</sup>

Berbagai produk yang beredar, baik obat maupun kosmetik serta makanan, sejauh ini apakah sudah memenuhi standar halal dimaksud. Untuk itu Komisi VIII menggelar Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) di Gedung DPR pada Kamis 14 Mei 2009 dengan produsen farmasi dan kosmetika seperti Kimia Farma, Kalbe Farma dan Mustika Ratu. Hal yang

---

<sup>435</sup> Kaskus, *IDI Pastikan Vaksin dan Obat Bebas Babi*, 14 Desember 2013, <https://www.kaskus.co.id/thread/52ac417a1acb17866d8b458b/aman-gan-idi-pastikan-vaksin-dan-obat-bebas-babi/> Download: Kamis, 18 Oktober 2018, Pukul: 15.32 WIB.

<sup>436</sup> Prasetya, diterbitkan oleh Hubungan Masyarakat Universitas Brawijaya, *Mengawal RUU Jaminan Produk Halal*, 29 Mei 2009, <http://old-prasetya.ub.ac.id/mei09.html> Download: Kamis, 18 Oktober 2018, Pukul: 15.53 WIB.

<sup>437</sup> Hasrul Azwar adalah politikus senior dan petinggi dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Dapil Sumatera Utara I, Baca: WikiDPR, *Hazrul Azwar*, <https://wikidpr.org/anggota/5403631742b53eac2f8ef884> Download: Rabu, 17 Oktober 2018, Pukul: 09.22 WIB.

<sup>438</sup> DPR RI Komisi VIII, *RUU JPH Berikan Jaminan Produk yang Halal bagi Umat Muslim*, 06 Mei 2009 <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/324> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul 14.07 WIB.



perlu diperhatikan adalah bahan dasar produk tersebut. Banyak produk yang dibuat dari unsur darah dan enzim. Selain itu banyaknya produk farmasi yang dibuat secara kimiawi sekitar 90% lebih, hanya sedikit yang dibuat dari unsur biologis. Sehingga perlu keterlibatan Badan POM dan Departemen Kesehatan yang telah memiliki aturan sangat rinci. Para produsen tersebut menginginkan adanya perlindungan kerahasiaan formula suatu produk farmasi dan kosmetika sebagai bagian dari hak cipta yang dilindungi berdasarkan hukum berkaitan dengan proses pemeriksaan auditor halal dalam proses penerbitan sertifikasi halal. Masukan mereka menjadi pertimbangan dalam pembuatan RUU.<sup>439</sup>

Setelah mempelajari format jaminan halal, maka RUU ini diselesaikan menjadi 12 bab terdiri dari 58 pasal, ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap produsen dan konsumen. Penyediaan sarana dan prasarana terutama laboratorium pemeriksaan dan pemantauan serta sumber daya profesional merupakan tantangan yang harus disediakan dengan dukungan anggaran yang besar.<sup>440</sup> Panja RUU JPH masih mengkaji format kelembagaan sertifikasi halal dan terus melakukan perbandingan dari model-model kelembagaan yang ada. Komisi VIII telah mengundang Dirjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan dan Deputi bidang Kelembagaan Kementerian Negara

---

<sup>439</sup> DPR-RI, *RUU JPH Tingkatkan Daya Saing Produk Farmasi dan Kosmetika Nasional*, 15 Mei 2009, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/364> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 16.10 WIB.

<sup>440</sup> DPR-RI Badan Musyawarah, *RUU JPH Berikan Perlindungan Terhadap Konsumen*, 28 Mei 2009, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/394> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 17:02 WIB.

Pendayagunaan Aparatur Negara. Model kelembagaan yang dibangun harus mampu memberikan jaminan halal terhadap konsumen.<sup>441</sup> Demikian kerasnya Panja ini bekerja, dan setelah Panja Baleg melakukan harmonisasi terhadap RUU tersebut, akhirnya siap untuk dilaporkan pada Rapat Pleno Baleg. RUU ini masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) RUU Tahun 2010-2014.<sup>442</sup>

RUU JPH sudah melalui proses yang panjang, karena sebelumnya DPR priode lalu juga telah membahas RUU ini namun belum berhasil sampai pada Pengambilan Keputusan. Untuk itu anggota Baleg berharap RUU JPH segera dibawa ke rapat Pleno Baleg dan selanjutnya diajukan pada Sidang Paripurna menjadi usul inisiatif DPR RI. Dalam proses harmonisasi ada satu hal krusial yang belum disepakati yaitu masalah kelembagaan. Kelembagaan ini juga yang menjadi perdebatan alot saat pembahasan RUU ini pada DPR periode lalu. Panja meminta Tenaga Ahli Baleg dan Tenaga Ahli Komisi VIII untuk merumuskan kelembagaan apa yang paling tepat untuk pemeriksa halal.<sup>443</sup> Tenaga Ahli Baleg menyampaikan draf kelembagaan yang berupa Badan dan Badan ini

---

<sup>441</sup>DPR-RI Komisi VIII, *Panja RUU JPH Kaji Format Lembaga Sertifikasi Halal*, 11 Maret 2011, diakses dari <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/2549> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 15.17 WIB.

<sup>442</sup>Lampiran Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 41A/DPR RI/II/2009-2010 Tanggal 1 Desember 2009, *Daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014*, Nomor Urut 14 Judul RUU: RUU Tentang Jaminan Produk Halal, pengajuan oleh DPR, diakses dari <https://www.bphn.go.id/data/documents/2010-2014.pdf> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 16.13 WIB.

<sup>443</sup>Sesuai dengan Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2011 Nomor Urut 12 Judul RUU tentang Jaminan Produk Halal oleh Komisi VIII DPR RI, Lampiran I Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor: 02B/DPR RI/II/2010-211 Tanggal 14 Desember 2010, diakses dari <https://bphn.go.id/news/2011012110051484/PROLEGNAS-RUU-PRIORITAS-2011> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 17.03 WIB.

langsung berada di bawah Presiden. Dalam Badan ini akan melibatkan dari berbagai unsur yaitu Perwakilan Pemerintah, Ulama, Akademisi, dan Praktisi.<sup>444</sup>

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) DPR RI Said Abdullah mendesak agar pembahasan RUU JPH ini tidak mandeg lagi seperti priode lalu, yang disebabkan perbedaan tajam antara pemerintah dan MUI. Beliau setuju sertifikasi diserahkan di tangan MUI.<sup>445</sup> Yang menjadi persoalan adalah pemahaman kewajiban mendaftarkan produk. PDIP menginginkan sukarela, bukan wajib mengantongi sertifikat.<sup>446</sup>

Fraksi Partai Demokrat yang diwakilkan oleh Yenna Anwar menegaskan, bahwa UU ini sangat diperlukan, karena praktek sertifikasi yang ada selama ini belum memiliki perlindungan hukum. Apalagi dengan adanya liberalisasi ekonomi dan beredarnya sejumlah produk telah menimbulkan fenomena yang menggemparkan di pasar Indonesia. "Sertifikasi produk halal dan non halal-pun tidak terbatas dari produk hewani saja tetapi juga yang berasal dari bahan kimiawi.

---

<sup>444</sup> DPR-RI Badan Legislasi, *RUU JPH akan Diajukan ke Pleno Bales*, 21 September 2011, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/3136> Download: Selasa, 16 Oktober 2018 Pukul: 14.31 WIB.

<sup>445</sup> Pernyataan anggota Komisi VIII DPR dari FPDIP ini disampaikan saat menerima pimpinan teras MUI di Gedung DPR, Senayan Jakarta pada hari Rabu, 26 Januari 2011. Adang Ruchiatna, Ketua Poksi Komisi VIII FPDIP beralasan bahwa Kementerian Agama terlalu sibuk mengurus banyak hal termasuk haji yang belum beres. Baca: detikNews, *PDIP: Sertifikasi Halal Harus Tetap di MUI*, 26 Januari 2011, <https://news.detik.com/berita/d-1555196/pdip-sertifikasi-halal-harus-tetap-di-mui> Download: Rabu, 17 Oktober 2018, Pukul: 16.26 WIB.

<sup>446</sup> Okezone News, *PDIP Setuju MUI Pegang Sertifikat Halal*, Kamis 27 Januari 2011, <https://news.okezone.com/read/2011/01/27/339/418351/pdip-setuju-mui-pegang-sertifikasi-halal> Download: Rabu, 17 Oktober 2018, Pukul: 16.44 WIB.

Partai Golkar juga mendukung penuh penyelesaian RUU Jaminan Produk Halal ini. Hal ini disampaikan TB Ace Hasan Syadzily, bahwa pembuatansertifikasihalal di Indonesia belum memiliki payung hukum yang kuat dan transparan.<sup>447</sup>

Demikian juga Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) secara tegas mendorong RUU JPH agar segera diundangkan. Menurut Ketua DPP PKS, Ahmad Zainuddin, mengatakan bahwa “RUU JPH merupakan tonggak penting bagi konsumen Indonesia yang mayoritas muslim agar tidak tersesat mengkonsumsi barang non halal.”<sup>448</sup> Buchori Yusuf mengungkapkan RUU JPH harus mengatur dan menguatkan kelembagaan yang memberikan sertifikasi, registrasi, dan labelisasi produk halal agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan yang berakibat penyelenggaraan JPH menjadi tidak efektif. “F-PKS mengusulkan agar MUI tetap menjadi lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan sertifikasi halal tersebut dalam LPH atau Lembaga Pemeriksa Halal berada di bawah koordinasi MUI.”<sup>449</sup>

Walaupun pembahasan RUU ini masih alot, Jazuli Juwaini mengutarakan: *Pertama*, tentang status lembaga Penjamin Produk Halal,

---

<sup>447</sup> Inilahcom, *Golkar Dorong Penyelesaian RUU produk Halal*, 3 Maret 2014, <https://bola.inilah.com/read/detail/2079155/golkar-dorong-penyelesaian-ruu-produk-halal> Download: Rabu, 17 Oktober 2018, Pukul: 11:25 WIB.

<sup>448</sup> H. Ahmad Zainuddin, Lc., bersama Rahman Amin, Iskan Qolbu Lubis, Jazuli Juwaini dan beberapa staf ahli di fraksi ini hadir dalam diskusi RUU JPH dengan Pimpinan MUI dan LPPOM MUI di Senayan Jakarta, pada Kamis 19 Mei 2011. Baca: food.detik.com, *Produk Halal Bukan Produk Diskriminatif*, 20 Mei 2011 dalam <https://food.detik.com/info-halal/d-1643571/produk-halal-bukan-produk-diskriminatif> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 10.17 WIB.

<sup>449</sup> detikFood, *RUU Jaminan Produk Halal Masuk ke Paripurna*, Kamis, 29 September 2011 diakses dalam <https://food.detik.com/info-halal/d-1733531/ruu-jaminan-produk-halal-masuk-ke-paripurna> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 10.30 WIB.

apakah di bawah Presiden seperti diusulkan DPR atau di bawah Menteri Agama seperti yang diinginkan pemerintah. *Kedua*, tentang peran Majelis Ulama Indonesia. *Ketiga*, tentang sifat, apakah *mandatory* (wajib) atau *voluntary* (sukarela). Untuk poin pertama dan ketiga sepertinya sudah ada titik terang. Sementara untuk peran MUI memang masih banyak hal-hal yang perlu didalami.<sup>450</sup> Namun Ketua DPP PKS Bidang Pengembangan Ekonomi dan Kewirausahaan ini, menyatakan akan mengawal RUU JPH sampai disahkan menjadi UU. Upaya ini dilakukan secara sinergi oleh semua fraksi di DPR.<sup>451</sup>

Pembahasan RUU JPH di DPR yang berlarut-larut karena berbagai permasalahan terkait sehingga menemui jalan buntu alias *deadlock*. Persoalan mengerucut pada siapa yang akan memegang otoritas sertifikasi halal antara pemerintah dan MUI. Kementerian Agama berkeinginan kuat mengambil kewenangan ini. Padahal MUI sudah 20 tahun berpengalaman menangani sertifikasi halal. Maka sewajarnya MUI ingin mempertahankan kewenangan ini.

Dari sembilan yang duduk dalam Badan Legislatif, hanya Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang menyatakan ketidaksetujuannya untuk dilanjutkan ke tahap berikutnya. Ada tiga alasan

---

<sup>450</sup>Jazuli Juwaeni adalah Wakil Ketua Komisi VIII DPR RI yang sekaligus Ketua Panitia Kerja (Panja) RUU JPH, DPR-RI Komisi VIII, Komisi VIII yakin RUU JPH Segera Selesai, 20 Mei 2013, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/5842> Download: Selasa 16 Oktober 2018 Pukul: 15.00 WIB.

<sup>451</sup>Jazuli berpendapat bahwa bagi umat Islam, kehalalan sebuah produk sangat penting. Tidak cukup hanya menyehatkan atau memiliki kandungan gizi yang banyak, tetapi kehalalan merupakan perintah agama. Baca: Republika, *PKS Kawal RUU Jaminan Produk Halal Disahkan*, 14 Desember 2012, dalam <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/12/14/mf0u6l-pks-kawal-ruu-jaminan-produk-halal-disahkan>, Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 10:39 WIB

yang disampaikan oleh Arif Wibowo, yaitu penerapan *mandatory* (wajib) yang tidak tepat, lembaga yang sudah ada selama ini terlalu banyak sehingga menimbulkan koordinasi yang sulit, serta bertentangan dengan UU yang sudah ada (UU Pangan). Oleh sebab itu PDIP belum dapat menyetujui dan mengembalikannya kepada pengusul.<sup>452</sup>

Namun akhirnya fraksi PDI setuju agar RUU tersebut dibawa pada Sidang Paripurna 25 September mendatang dengan mengajukan beberapa catatan.<sup>453</sup> PDIP bersama fraksi lain pun sepakat mendukung MUI dalam otoritas ini bukan Kementerian Agama.<sup>454</sup>

Setelah melalui perjalanan yang sangat lama, DPR mengesahkan RUU JPH dalam rapat Paripurna yang dipimpin Wakil Ketua DPR Priyo Budi Santoso<sup>455</sup> di Gedung Nusantara II, Kamis 25 September 2014. Lamanya pembahasan karena perbedaan persepsi antara DPR dan Pemerintah dengan penambahan waktu hingga lima kali sidang. Namun akhirnya perbedaan tersebut dapat diselesaikan. RUU tersebut menjadi

---

<sup>452</sup> Muallaf Dunia, *RUU Jaminan Produk Halal Disahkan, Hanya PDIP Yang Menolak*, Sabtu, 27 September 2014, dalam <http://muallafdunia.blogspot.com/2014/09/ruu-jaminan-produk-halal-disahkan-hanya.html?m=1> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 13.47 WIB.

<sup>453</sup> Republika, *DPR Sepakati RUU Halal*, Selasa, 23 September 2014, <https://www.republika.co.id/berita/koran/khazanah-koran/14/09/23/nccmg832-dpr-sepakati-ruu-halal> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 17.41 WIB.

<sup>454</sup> VIVAnews, *PDIP Dukung MUI Pegang Sertifikasi Halal*, 26 Januari 2011 dalam <https://www.viva.co.id/arsip/201515-pdi-p-dukung-mui-pegang-sertifikasi-halal>

<sup>455</sup> Priyo Budi Santoso, sosok politisi senior Partai Golkar. Namanya tak kalah disandingkan dengan senior-seniornya di Golkar antara lain Akbar Tandjung, Agung Laksono, dan Aburizal Bakrie. Baca: tirta.id, Priyo Budi Santoso, [https://tirta.id/m/priyo-budi-santoso-bg?gclid=EAlaIqobChMI796Wsb2M3gIVRliPCh3P-g9VEAAYASAAEgl-MvD\\_BwE](https://tirta.id/m/priyo-budi-santoso-bg?gclid=EAlaIqobChMI796Wsb2M3gIVRliPCh3P-g9VEAAYASAAEgl-MvD_BwE) Download: Rabu, 17 Oktober 2018, Pukul: 10.17 WIB.

11 bab dan 68 pasal, dalam implementasinya mengamanatkan delapan Peraturan Pemerintah dan dua Peraturan Menteri.<sup>456</sup>

### **c. Peran Pemerintah**

Pengajuan RUU JPH oleh pemerintah melalui Departemen Agama yang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada awal 2006, hingga diputuskan oleh DPR pada 25 September 2014. Menurut Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) Amir Syamsuddin, pada prinsipnya sikap pemerintah menerima substantive UU ini.<sup>457</sup> Namun menurut MUI, peran pemerintah terlalu dominan dalam pembahasan RUU JPH ini sehingga terkesan berlebihan. Pemerintah (Kementerian Agama) seharusnya sebagai fasilitator dan regulator (pengambil kebijakan). Namun dalam prakteknya pemerintah justru ikut menjadi eksekutor, ikut melakukan pemeriksaan. Padahal dalam era modern, upaya debirokratisasi menjadi trend pemerintahan. Sebab debirokratisasi dapat memperpendek proses birokrasi, bukan sebaliknya. Peran pemerintah dalam RUU JPH ini justru memperpanjang jalur tersebut.<sup>458</sup>

---

<sup>456</sup>DPR RI Paripurna, *Perjalanan Panjang RUU JPH Berakhir di Paripurna*, 25 September 2014, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/8798> Download: Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul: 15.47 WIB.

<sup>457</sup>Hukum Online.com, *UU Jaminan Produk Halal Berikan Kepastian Hukum Bagi Konsumen*, 25 September 2014 dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54241d9c5a5ed/uu-jaminan-produk-halal-berikan-kepastian-hukum-bagi-konsumen> Download: Rabu, 17 Oktober 2018, Pukul: 17.13 WIB.

<sup>458</sup>Dakwatuna, MUI: RUU JPH Membingungkan Karena Peran Pemerintah Terlalu Dominan, 25 September 2014, <https://www.dakwatuna.com/2014/09/25/57318/mui-ruu-jph-membingungkan-karena-peran-pemerintah-terlalu-dominan/#axzz5UA0xLZQ> Download: Rabu, 17 Oktober 2018, Pukul: 17.33 WIB.

Antara Pemerintah (Kementerian Agama), MUI dan DPR mempermasalahkan: *Pertama*, tentang status lembaga Penjamin Produk Halal, apakah di bawah Presiden seperti diusulkan DPR atau di bawah Menteri Agama seperti yang diinginkan pemerintah. *Kedua*, tentang peran Majelis Ulama Indonesia. *Ketiga*, tentang sifat pendaftaran produk, apakah *mandatory* (wajib) atau *voluntary* (sukarela).<sup>459</sup> Setelah terjadi tarik ulur dalam proses pembahasan, akhirnya pada 25 September 2014, DPR mengesahkan UU Produk Halal tersebut.

#### **6.5. Capaian Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal**

Pada tanggal 19 September 2014, Tim Panja RUU JPH Komisi VIII bersama jajaran pemerintah melakukan rapat koordinasi dan pembacaan kesepakatan seluruh fraksi<sup>460</sup> untuk membawa draf RUU ke sidang paripurna. RUU JPH ini terdiri atas 11 Bab dan 69 pasal. Yang isinya mempertimbangkan:

1. Perlindungan dan jaminan untuk memeluk dan menjalankan ibadah agama sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>459</sup>DPR-RI/Komisi VIII, Komisi VIII Yakin RUU JPH Segera Selesai, 20 Mei 2013, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/5842> Download: Senin, 15 Oktober 2018, Pukul: 17.11 WIB.

<sup>460</sup>Sembilan fraksi menyatakan setuju agar RUU tersebut dibawa pada Sidang Paripurna 25 September 2014. Selain itu, dua fraksi yakni PDIP dan Gerindra menyetujui dengan beberapa catatan. <https://www.republika.co.id/berita/koran/khazanah-koran/14/09/23/nccmg832-dpr-sepakati-ruu-halal> Download: Rabu, 17 Oktober 2018, Pukul: 17.53 WIB.



2. Makanan, minuman, obat, kosmetik, produk kimia biologi, dan produk rekayasa genetik yang terjamin kehalalannya bagi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perlindungan dan jaminan melaksanakan ibadah, sementara yang beredar belum semua terjamin kehalalannya;
3. Untuk menjamin kepastian hukum, maka Pasal 20, Pasal 28J, dan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjadi konsideran penting perlunya UU JPH.

Akhirnya pada akhir periode pemerintahan SBY tanggal 25 September 2014, terwujudlah pengundangan Jaminan Produk Halal. Dalam Penjelasan UU JPH menyebutkan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Untuk menjamin setiap pemeluk agama beribadah dan menjalankan ajaran agamanya, negara berkewajiban memberikan perlindungan dan jaminan tentang kehalalan produk yang dikonsumsi dan digunakan masyarakat. Jaminan mengenai Produk Halal hendaknya dilakukan sesuai dengan asas perlindungan, keadilan, kepastian hukum, akuntabilitas dan transparansi, efektivitas dan efisiensi, serta profesionalitas. Oleh karena itu, jaminan penyelenggaraan Produk Halal bertujuan memberikan kenyamanan, keamanan, keselamatan, dan kepastian ketersediaan Produk Halal bagi masyarakat dalam

mengonsumsi dan menggunakan Produk, serta meningkatkan nilai tambah bagi Pelaku Usaha untuk memproduksi dan menjual Produk Halal. Tujuan tersebut menjadi penting mengingat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan, obat-obatan, dan kosmetik berkembang sangat pesat. Hal itu berpengaruh secara nyata pada pergeseran pengolahan dan pemanfaatan bahan baku untuk makanan, minuman, kosmetik, obat-obatan, serta Produk lainnya dari yang semula bersifat sederhana dan alamiah menjadi pengolahan dan pemanfaatan bahan baku hasil rekayasa ilmu pengetahuan. Pengolahan produk dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi memungkinkan percampuran antara yang halal dan yang haram baik disengaja maupun tidak disengaja. Oleh karena itu, untuk mengetahui kehalalan dan kesucian suatu Produk, diperlukan suatu kajian khusus yang membutuhkan pengetahuan multidisiplin, seperti pengetahuan di bidang pangan, kimia, biokimia, teknik industri, biologi, farmasi, dan pemahaman tentang syariat. Berkaitan dengan itu, dalam realitasnya banyak Produk yang beredar di masyarakat belum semua terjamin kehalalannya. Sementara itu, berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan pengaturan Produk Halal belum memberikan kepastian dan jaminan hukum bagi masyarakat muslim. Oleh karena itu, pengaturan mengenai JPH yang diatur dalam satu undang-undang yang secara komprehensif mencakup Produk yang meliputi barang dan/atau jasa yang terkait dengan makanan, minuman, obat, kosmetik, produk

kimiawi, produk biologi, dan produk rekayasa genetik serta barang guna yang dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh masyarakat, berarti negara telah melindungi seluruh atau sebagian besar rakyatnya.

#### 6.6. Karakter Produk Hukum

Draf RUU JPH diajukan oleh pemerintah pada tahun 2006 dan direspon oleh DPR periode 2004-2009. Pembahasan RUU dilanjutkan oleh DPR periode 2009-2014, hingga diputuskan pada akhir periode pemerintahan SBY pada tanggal 25 September 2014. Terwujudnya pengundangan Jaminan Produk Halal ini menunjukkan pemerintahan ini berkonfigurasi demokratis. Indikator utama yang dilakukan antara lain: *pertama*, pemerintah yang diwakili Departemen Agama/Kementerian Agama menerima pembahasan dan masukan tentang RUU ini di DPR; *Kedua*, Badan Perwakilan Rakyat (Komisi VIII) mendengar masukan dari berbagai pihak terkait; *Ketiga*, peran masyarakat seperti MUI ikut andil merumuskan RUU Perbankan Syariah. Indikator tersebut menunjukkan konfigurasi demokratis yang memberi peluang bagi rakyat untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum.

Dari segi karakter produk hukumnya, maka Undang-Undang ini dikategorikan pada produk hukum responsif karena: *Pertama*, dari proses pembuatannya bersifat **partisipatif**, melibatkan para produsen farmasi dan kosmetika serta lainnya seperti Kimia Farma, Kalbe Farma dan Mustika Ratu; *Kedua*, dari sifat fungsi hukum, Undang-Undang ini bersifat **aspiratif** yang memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan

aspirasi masyarakat, yang di dalamnya mengandung landasan filosofis berisi nilai-nilai moral dan etis yang luhur dari sebuah bangsa; landasan ideologis, sesuai dengan Pancasila; alasan sosiologis yaitu *the living law*; yang memiliki kemaslahatan melindungi umat Islam dalam menjalankan agama terutama masalah halal dan haram. *Ketiga*, dari segi penafsiran atas sebuah produk hukum, maka pemerintah sampai saat ini 31 Maret 2019 masih belum menerbitkan peraturan terkait. Oleh karena itu, UU Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal dikategorikan sebagai UU yang berkarakter responsif yang lahir dari negara yang konfigurasi politiknya demokratis.

Tabel 6: Konfigurasi Politik Hukum Islam yang Lahir pada Periode SBY

No	Produk Hukum Islam	Konfigurasi Politik					
		Demokratis			Otoriter		
		Peran DPR (+)	Pers (+)	Pemerintah (-)	Peran DPR (-)	Pers (-)	Pemerintah (+)
1	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	✓	✓	✓			
2	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	✓	✓	✓			
3	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara	✓	✓	✓			
4	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	✓	✓	✓			
5	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat		✓		✓		✓
6	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal	✓	✓	✓			

Keterangan pada Proses Legislasi Hukum Islam:

Simbol + : Berperan Dominan

Simbol - : Tidak Dominan

Tabel 7: Karakter Produk Hukum Islam yang Lahir pada Periode SBY

No	Produk Hukum Islam	Karakter Produk Hukum Islam					
		Responsif			Ortodoks		
		Partisi patif	Aspi ratif	Sedikit Penafsiran	Sentra listik	Positivis Instrumen talis	Multi Tafsir
1	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	✓	✓	✓			
2	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	✓	✓	✓			
3	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara	✓	✓	✓			
4	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	✓	✓	✓			
5	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat				✓	✓	✓
6	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal	✓	✓	✓			

Tabel 8: Proses Legislasi Hukum Islam yang Lahir pada Periode SBY

No	Produk Hukum Islam	Proses Legislasi Hukum Islam			
		Konfigurasi Politik		Karakter Produk Hukum	
		Demokratis	Otoriter	Responsif	Ortodoks
1	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	√		√	
2	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	√		√	
3	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara	√		√	
4	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	√		√	
5	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat		√		√
6	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal	√		√	

## B. PENERAPAN PRODUK HUKUM ISLAM PEMERINTAHAN SBY

Sebagaimana dijelaskan pada Bab II terdahulu, bahwa keberlakuan hukum (*law applying*) adalah wilayah mewujudkan kenyataan dan sering apa yang disebut sebagai kekuasaan hukum (*the power of law*).<sup>461</sup> Keberlakuan hukum yang dilihat adalah norma tunggal pada setiap undang-undang yang telah diciptakan oleh dewan legislatif. Teori ini akan menilai bahwa keberlakuan hukum yang telah diciptakan oleh DPR, akan disimpulkan bahwa norma tersebut “eksis” (hukum yang dapat diberlakukan) dan “non-eksis” (hukum yang tidak dapat diberlakukan). Asumsi dasar bahwa keberlakuan hukum sebagai produk politik, maka konstelasi politik akan sangat menentukan keberlakuan hukumnya.

Studi ini meletakkan politik sebagai variabel bebas dan keberlakuan hukum sebagai variabel terpengaruh. Hipotesis yang lebih spesifik dapat dikemukakan bahwa konstelasi politik akan menentukan kondisi keberlakuan hukum tertentu di negara tersebut. Di dalam pemerintahan yang konstelasi politiknya konsisten terhadap amanah undang-undang, maka produk hukum yang telah diciptakan dapat diberlakukan secara eksis, sedangkan pada pemerintahan yang konstelasi politiknya tidak konsisten terhadap amanah undang-undang, maka keberlakuan hukumnya terkendala (*non-eksis*). Berikut implementasi Undang-Undang Hukum Islami yang telah disahkan pada periode SBY:

---

<sup>461</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konpres, 2012), hlm. 96.



## 1. Wakaf dan Pemberdayaan Ekonomi Umat

Setelah keluarnya UU Nomor 41 Tahun 2004, diharapkan pengelolaan wakaf mampu memberdayakan ekonomi ummat dengan harta yang diberikan oleh para pewakif. Selain itu pengaturan wakaf yang baru ini diarahkan untuk memberi kepastian hukum kepada masyarakat terhadap kasus-kasus yang muncul terkait wakaf. *Pertama*, masalah inventarisasi harta wakaf banyak yang tidak tercatat oleh negara sehingga menyebabkan perseteruan atau konflik sosial. *Kedua*, pergantian status harta wakaf yang tidak diikuti dengan peraturan yang terintegrasi. Misalnya terkait madrasah-madrasah swasta berstatus wakaf berubah menjadi sekolah negeri. *Ketiga*, harta wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar atau beralih ke tangan pihak ketiga. *Keempat*, pengingkaran peristiwa wakaf oleh ahli warisnya. *Kelima*, pengalihfungsian wakaf tanah yang tidak sesuai dengan ketentuan syariat maupun ketentuan yang berlaku. *Keenam*, ketidakfahaman nazhir dengan UU Wakaf atau peraturan tidak dapat menyelesaikan permasalahan, justru membuat masalah semakin runyam.

### a. Peran Pemerintah dalam menjalankan UU Wakaf

Setelah diputuskan Undang-Undang Wakaf dengan Nomor 41 Tahun 2004, peran pemerintah menunjukkan keselarasan dalam menjalankan UU ini, yaitu dengan mengeluarkan:

- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf;

- Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 2009 tentang Administrasi Pendaftaran Wakaf Uang; Peraturan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perwakafan Benda Tidak Bergerak dan Benda Bergerak Selain Uang;
- Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran/Perubahan Status Harta Benda Wakaf;
- Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pendaftaran dan Penggantian Nazhir Harta Benda Wakaf Tidak Bergerak Berupa Tanah;
- Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Harta Benda Wakaf Berupa Uang.

#### **b. Peran Peradilan**

Lahirnya perundangan wakaf yang baru, diarahkan untuk pemberdayaan ekonomi umat. Namun beberapa masalah terkait wakaf, membutuhkan penanganan yang cepat dan tepat baik melalui pembenahan administratif maupun kerjasama di lingkungan masyarakat dan pemerintahan terkait, agar setiap orang maupun pihak terkait memahami dan melakukan perbuatan sesuai kehendak hukum. Beberapa kasus masjid di Medan misalnya, penggusuran, penghancuran, tukar guling lokasi masjid yang dilakukan pihak pengembang. Masjid Al-Ikhlas di Jalan Timor Medan, Masjid Amal Silaturrahim Perumnas Sukaramai,

Masjid at-Thoiyibah di Jalan Multatuli Medan, Masjid Raudhatul Islam di Jalan Puteri Hijau Medan, Masjid Nurul Hidayah Jalan Pancing Medan, Masjid Taqwa Belawan, Masjid al-Khairiyah Jalan Puteri Hijau Medan, dan banyak lagi.<sup>462</sup>

Salah satu contoh kasus pengusuran masjid, yaitu perkara gugatan BKM al-Ikhlas terhadap BPN Kota Medan No. 59/G/2011/PTUN-MDN agar menyatakan batal atau tidak sahnya sertifikat no. 847 tanggal 10 Agustus tahun 2006 seluas 9825 M<sup>2</sup> atas nama Departemen Pertanahan Nasional Republik Indonesia; dan berharap keputusan majelis hakim agar dibangunnya kembali masjid al-Ikhlas di lokasi semula, dengan luas dan bagusnya minimal sama dengan keadaan sebelum dirobohkan.<sup>463</sup> Berdasarkan keterangan saksi-saksi bahwa sejarah tanah dan sumber dana pembangunan masjid al-Ikhlas eks. HUBDAM I BB adalah tanah Sultan Deli, dan pembangunan masjid al-Ikhlas jalan Timor dimulai sejak tahun 1967 bersumber dari wakaf, infak dan sadaqah sumbangan jamaah

---

<sup>462</sup>Fenomena penghancuran masjid seperti Masjid al-Hidayah di kompleks PJKA Gang Buntu, Masjid Jenderal Sudirman di Komplek Kavaleri Padang Bulan, Masjid At-Thoiyibah di jalan Multatuli Kecamatan Medan Maimun, Masjid ar-Ridho di Komplek Kodam Polonia, Masjid Raudhatul Islam di jalan Peringatan Kelurahan Silalas Kecamatan Medan Barat, Masjid al-Ikhlas di jalan Timor Kecamatan Medan Timur. Fenomena penghancuran masjid diduga adanya unsur politik. Kasus penghancuran masjid Raudhatul Islam berada di tengah-tengah masyarakat, sedangkan masjid al-Ikhlas berada di lingkungan militer ((Hubdam I/BB). Baca: Sudirman Timsar Zubil, Ketua Umum FUI Sumatera Utara, Ketua BKM al-Ikhlas, 2011, *Fenomena Penghancuran Masjid di Kota Medan*, <http://m.voa-islam.com/news/suaraislam/2011/12/05/16913/fenomena-penghancuran-masjid-di-kota-medan/> Download: Jumat: 24 Januari 2020, Pukul: 13:02 WIB.

<sup>463</sup>Sudirman Timsar Zubil, Ketua Umum FUI Sumatera Utara, Ketua BKM al-Ikhlas, 2011, *Fenomena Penghancuran Masjid di Kota Medan*, <http://m.voa-islam.com/news/suaraislam/2011/12/05/16913/fenomena-penghancuran-masjid-di-kota-medan/> Download: Jumat: 24 Januari 2020, Pukul: 13:02 WIB.

dan masyarakat Islam sekitar masjid.<sup>464</sup> Namun sayang gugatan Badan Kenaziran Masjid al-Ikhlas dinyatakan tidak diterima alias NO (*Niet Onvanklard*). Alasan PTUN Medan menolak gugatan karena tidak memiliki kewenangan mengadili gugatan wakaf yang merupakan kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri.<sup>465</sup>

Demikian pula putusan Pengadilan Negeri Medan memenangkan gugatan perdata kasus perubuhan masjid at-Thaiyibah, jalan Multatuli Medan oleh PT Mitra Indah Lestari (MIL) karena di lokasi masjid itu rencananya akan diperluas pembangunan pertokoan. Pada pemeriksaan tingkat kasasi perkara No. 90/G.TUN/2005-PTUN-MDN, Banding No. 18/BDG/2009/PTUN-MDN dan kasasi No. 25/K/2006/PTUN-MDN) mestinya status masjid tidak boleh dipindahkan atau dibongkar dengan alasan apapun karena status masjid adalah wakaf. Pernyataan Kakandepag Kota Medan pada 21 Februari bahwa masjid at-Thaiyibah berasal dari wakaf Syamsuddin, sehingga apabila ada transaksi jual beli lahan masjid maka jual beli tidak sah atau cacat hukum dan harus dibatalkan. Karena harta wakaf tidak dapat diperjual belikan. Amar putusan majelis hakim tanggal 13 September 2012, sangat melukai umat Islam dan masyarakat begitu menghujat para majelis hakim.<sup>466</sup>

---

<sup>464</sup>Sesuai dengan pengakuan HUBDAM I BB dalam Sejarah Singkat Masjid al-Ikhlas Hubdam I/BB yang ditandatangani di Medan, tanggal 23 November 1986 oleh Pengurus Masjid al-Ikhlas Hubdam I/BB A. Halim Hasibuan (Koptu NRP-485384) dan diketahui oleh Kepala Perhubungan Sartono (Kolonel CHB NRP-19183).

<sup>465</sup>Forum Umat Islam Sumatera Utara, *Meski Kalah, BKM Ikhlas Bertekad Tetap Bela Masjid Jalan Timor Medan*, Kamis 08 Desember 2011, <http://fuisumut.blogspot.com/2011/> Download: Kamis, 23 Januari 2020, Pukul: 16.02 WIB

<sup>466</sup>Akmaluddin, *Perlindungan atas Eksistensi Masjid dan Tanah Wakaf*, MUI SUMUT: Tenda Besar Umat Islam, (Medan, CV. Manhaji, 2019), hlm. 39.

Masyarakat merasa sangat kecewa dengan putusan pengadilan yang tidak memutuskan perkara dengan rasa adil. Mestinya kasus wakaf tidak dapat dipandang sekedar aspek hukum semata, melainkan juga menyentuh akidah, harkat dan martabat umat Islam. Meskipun tidak dapat dipungkiri, banyak kasus sengketa wakaf terjadi didominasi karena tidak memiliki sertifikat tanah wakaf. Upaya sertifikasi tanah wakaf terhadap tanah-tanah wakaf yang belum memiliki sertifikat adalah bentuk pembaharuan paham di lingkungan masyarakat muslim Indonesia, bahwa wakaf dianggap sah jika dilakukan dengan lisan tanpa dicatatkan secara resmi kepada administrasi pemerintah. Pencatatan resmi benda wakaf untuk mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan hukum serta menghindari akibat hukum yang tidak diinginkan. Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kota Medan mengatakan, dari sekian ribu lokasi tanah wakaf di Medan hanya sekitar 3% yang memiliki sertifikat.<sup>467</sup>

### **c. Peran Kepolisian**

Dalam banyak kasus wakaf, keberpihakan pihak kepolisian nampak masih didominasi kepada para pengembang maupun para pemegang uang. Meski demikian, umat Islam harus mampu menjaga ketenangan atas sikap kepolisian yang arogan demi menyelamatkan harta wakaf. Seperti terhadap tanah Arakundo (YAPRSBI) dinyatakan wakaf berdasarkan fatwa MUI Sumut melalui Keputusan Nomor: 001/Kf/MUI-SU/V/2016 tentang Status Wakaf Yayasan Asrama Putri dan Rumah Sakit

---

<sup>467</sup>Akmaluddin Syahputra, *Perlindungan atas Eksistensi Masjid dan Tanah Wakaf*, MUI SUMUT: Tenda Besar Umat Islam, (Medan, CV. Manhaji, 2019), hlm. 220.

Bersalin Islam. Namun pengembang menyewa preman-preman menyerobot untuk mengambil tanah wakaf tersebut dengan cara menakut-nakuti tokoh masyarakat agar membatalkan wakaf. Dalam hal ini polisi berpihak kepada pihak pengembang dan memanggil Prof Aslim untuk menandatangani surat pembatalan wakaf. Secara tiba-tiba, pembongkaran paksa terjadi pada lokasi tersebut sehingga menghilangkan 3 dokumen penting, yaitu 2 sertifikat dan 1 IMB raib padahal data yuridis. Tanah Arakundo digugat di Pengadilan dan dimenangkan oleh masyarakat. Namun keterkaitan kepolisian ikut menangkap dan mengintimidasi tokoh masyarakat membuat LADUI (lembaga Advokasi Umat Islam) MUI Sumut mengirimkan surat permohonan perlindungan dan pengawasan politik agar mencari tau orang yang berada di balik kasus tersebut yang menyalahgunakan fungsi dan jabatannya secara melawan hukum.<sup>468</sup>

#### **d. Peran Organ Kelembagaan**

Wakaf terkait erat dengan nazhir. Nazhir adalah pihak yang mengelola harta wakaf, baik perseorangan, organisasi ataupun badan hukum. Banyak problem terkait dengan nazhir, yaitu tidak maksimalnya potensi nadzir dan ketidakfahaman nazhir dengan UU Wakaf atau peraturan tidak dapat menyelesaikan permasalahan, justru membuat

---

<sup>468</sup> Dalam dokumen resmi pengadilan disebutkan, tanah wakaf Arakundo merupakan tanah wakaf yang dikuasai dan diusahai oleh Yayasan Asrama Putri dan Rumah Bersalin Islam (YAPRSBI) seluas 2400/M2 terletak di Jalan Sei Arakundo Kelurahan Sei Sikambing D Kecamatan Medan Petisah Kota Medan, Baca: Akmaluddin, *Ibid*, hlm. 66

masalah semakin runyam. Tetapi banyak pula nazhir yang memang sudah berperan berbagai komponen umat Islam dan ulama serta tokoh-tokoh masyarakat dalam membela eksistensi tanah wakaf, namun banyak menghadapi jalan terjal. Tak jarang mereka menghadapi ancaman dan teror, intimidasi, tindakan anarkis dan tindakan melawan hukum dari berbagai pihak yang dianggap terancam kepentingannya. Berbagai ormas Islam saling bahu membahu mempertahankan harta wakaf yang diambil oleh pihak-pihak yang tamak terhadap kepentingan dunia. Tidak sedikit masjid-masjid yang dirobohkan, dipindahkan, tidak dikeluarkan izinnya atau dirusak misalnya dengan cara dibakar; dan tanah wakaf yang beralih fungsi, dijual, disewakan atau disengketakan.<sup>469</sup> Padahal bangunan Masjid yang sudah digunakan sebagai tempat ibadah, hukumnya adalah wakaf. Jika ada masjid untuk perubahan perlu ditempuh prosedur sesuai dengan SKB tiga Menteri.<sup>470</sup>

Seperti yang terjadi pada Rumah Sakit Haji Medan, pada tahun 1989 umat Islam sepakat mengumpulkan dana guna keperluan umat dan gagasan itu mendapat dukungan dari Raja Inal Siregar Gubernur Sumatera Utara, Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI), DORD SU, al-Washliyah SU, Muhammadiyah SU, al-Ittihadiyah, Nahdhatul Ulama

---

<sup>469</sup>Akmaluddin, *Ibid*, hlm. ix.

<sup>470</sup> Rekam jejak permasalahan yang dialami umat Islam yang mengancam eksistensi masjid dan tanah wakaf, banyak dikumpulkan oleh Akmaluddin, salah satunya pada jamaah masjid al-Ikhlas di Jalan Timor Medan pada 4 Mei 2011 pukul 00.55 WIB dini hari. 18 jamaah diseret keluar, diangkut ke atas truk tanpa diberi kesempatan untuk mengenakan lobe/peci, sandal, dan sepatu mereka. Saat penyergapan aparat juga merampas ponsel, dompet, tas, dan barang-barang lain milik jamaah. Bahkan diantara mereka ada yang ditendang. Baca: Akmaluddin Syahputra, *Perlindungan atas Eksistensi Masjid dan Tanah Wakaf*, MUI SUMUT: Tenda Besar Umat Islam, (Medan, CV. Manhaji, 2019), hlm. 130

(NU) SU dan dibentuk Badan Amal Zakat, Infak dan Sadakah (BAZIS). Tahun 1991 mulai dibangun ditandai dengan peletakan batu pertama oleh Menteri Agama RI dan selesai 1992 diresmikan oleh Presiden HM. Soeharto. Tahun 2011 Yayasan RS Haji Medan dibubarkan setelah terbitnya Keputusan Gubernur Sumatera Utara No: 78 Tahun 2011 tentang Pengalihan Pengelolaan Yayasan RS Haji Medan. 13 Ormas Islam minta status wakaf RS Haji Medan dikembalikan. Pembubaran Yayasan RS tersebut merupakan pelanggaran hukum, dilakukan tanpa membentuk likuidasi, tak ada alasan pembubaran dan hal itu bertentangan dengan Anggaran Dasar Yayasan Rumah Sakit Haji Medan sesuai kajian hukum dalam LHP BPK RI Perwakilan Sumut dan Putusan pengadilan Negeri Medan no 441/Pdt.G/2012/PN-Mdn yang membatalkan Pergub No. 78 Tahun 2011. Ormas Islam berharap agar status hukum Rumah Sakit tersebut dapat dikembalikan pada umat Islam yang bersumber dari PemprovSU diusulkan sebagai hibah.<sup>471</sup>

Pelajaran yang dapat diambil adalah bahwa setiap orang diharapkan faham regulasi, dan regulasi harusnya diikuti dengan langkah penguatan administrasi dalam pencatatan dokumen, serta tekad bersama untuk memelihara atau mengelola harta wakaf dengan memegang amanah jabatan yang dipercayakan, baik pejabat intern (pengelola wakaf) maupun pejabat ekstern (kepolisian dan peradilan).

---

<sup>471</sup>Akmaluddin, *Ibid*, hlm. 81.



**e. Konstelasi Politik Pemerintah terhadap Keberlakuan UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf**

Pada dasarnya pemerintah telah konsisten menjalankan undang-undang ini dengan menurunkan peraturan teknisnya tepat waktu. Namun kinerja aparat penegak hukum di pengadilan maupun kepolisian menangani kasus wakaf, secara umum masih belum maksimal. Akan tetapi bukan berarti UU ini tidak dapat berjalan atau berkembang di masyarakat. Perlu tekad yang kuat dari semua pihak agar UU ini benar-benar berjalan sesuai dengan amanah UU.

Ada tiga point yang dapat dilihat dari pelaksanaan UU tentang Wakaf ini. *Pertama* peran pemerintah sudah berusaha konsisten dalam menjalankan UU ini dengan mengeluarkan peraturan di bawahnya. *Kedua*, permasalahan wakaf yang terkait dengan potensi nazhir baik perseorangan, organisasi ataupun badan hukum belum maksimal dan ditambah lagi problem ketidakfahaman nazhir terhadap UU Wakaf atau peraturan. Hal tersebut menyebabkan masalah menjadi runyam. Tetapi banyak pula nazhir yang memang sudah berperan berbagai komponen umat Islam dan ulama serta tokoh-tokoh masyarakat dalam membela eksistensi tanah wakaf, namun banyak menghadapi problem lain. Tak jarang nadzir menghadapi ancaman dan teror, intimidasi, tindakan anarkis dan tindakan melawan hukum dari berbagai pihak yang dianggap mengancam kepentingannya. *Ketiga*, para aparat penegak hukum masih sangat pro dengan pemegang uang atau pengembang. Walaupun

demikian Undang-Undang Wakaf ini masih dapat disebut dengan norma yang eksis.

## **2. Peradilan Agama yang Merdeka dan Mandiri**

Kewenangan Peradilan Agama yang baru diarahkan menjadi peradilan yang merdeka dan mandiri dalam menangani perkara perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan sadaqah, zakat, infak dan ekonomi syariah. Undang-Undang ini menyahuti perkembangan zaman yang mencerminkan aspirasi sebagian besar umat Islam. Peradilan Agama dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat karena merupakan perwujudan pemenuhan atas harapan masyarakat. Adanya perluasan ini, berarti telah sesuai dengan absolut kompetensi Pengadilan Agama seperti di bidang ekonomi syariah dan hukum Islam lainnya. Setelah Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Peradilan Agama diputuskan, maka substansinya adalah Peradilan Agama telah mampu melaksanakan sendiri keputusan-keputusannya karena sudah mempunyai kelengkapan hukum acara dan perangkat lainnya. Kedudukannya sejajar dan sederajat dengan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Terciptanya unifikasi Hukum Acara Peradilan Agama yang telah digunakan sebagai pegangan oleh semua pihak. Ini menunjukkan keberadaan hukum Islam telah diakui di Indonesia baik secara normatif tapi juga diakui secara yuridis formal (hukum positif).

Pada UUPA tidak harus menunggu peraturan teknis baru dapat dapat dijalankan, karena pada dasarnya, undang-undang yang baik adalah undang-undang yang langsung dapat diimplementasikan dan tidak memerlukan peraturan pelaksanaanya lebih lanjut.<sup>472</sup>

#### **a. Peran Aparat Penegak Hukum**

Peradilan agama telah membuat wajah peradilan menjadi institusi yang paling berhasil dalam memberikan pelayanan yang baik bagi pencari keadilan. Secara historis peradilan selalu dianggap instansi pemerintah paling korup dan penuh mafia. Namun Undang-Undang Peradilan Agama yang baru, menjadikan peradilan yang merdeka dan mandiri sehingga mampu memainkan peranan yang krusial dalam pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Kasus-kasus hukum keluarga telah membantu wanita sebagai kepala keluarga (kurang lebih 14%) untuk melegalkan status mereka. Implikasinya, ini akan memfasilitasi akses-akses program-program kesejahteraan sosial pemerintah, termasuk bantuan langsung tunai, jaminan kesehatan, beras bersubsidi dan pendaftaran anak-anak untuk bersekolah. Meningkatnya kemudahan akses pada Pengadilan Agama akan membantu memecahkan siklus kemiskinan yang berurat akar bagi wanita-wanita kepala keluarga.

Semua beban perkara di Peradilan Agama dapat ditangani para hakim tingkat pertama. Pada tahun 2009 kurang dari 1% dari semua

---

<sup>472</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*, Bab IX, Pembentukan Sistem dan Politik Hukum, Bagian III.9-2, hlm. 70.

kasus yang ditangani mengajukan banding dan pada tingkat Mahkamah Agung hanya 0,3% perkara yang mengajukan kasasi. Ini adalah sebuah indikasi bahwa kepuasan para pihak yang berperkara terhadap putusan pengadilan. Meskipun tentu saja, ada kemungkinan dikarenakan ketidakmampuan para pihak yang berperkara di peradilan agama adalah masyarakat miskin.

Demikian pula dengan kepolisian yang berwenang memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberi perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

#### **b. Peran Ormas dan LSM dalam Membantu Perkara di PA**

Pada dasarnya setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum. Posbakum Pengadilan adalah layanan yang dibentuk oleh dan ada pada setiap pengadilan tingkat pertama untuk memberikan layanan hukum berupa informasi, konsultasi, dan advis hukum, serta pembuatan dokumen hukum yang dibutuhkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kekuasaan Kehakiman termasuk pada Peradilan Agama. Pada setiap pengadilan dibentuk Pos Bantuan Hukum Pengadilan. Pembentukan Posbakum Pengadilan dilakukan secara bertahap. Pengadilan menyediakan dan mengelola ruangan dan sarana/prasarana untuk Posbakum Pengadilan sesuai kemampuan dengan memperhatikan akses untuk penyandang disabilitas, perempuan, anak-anak, dan orang lanjut

usia.<sup>473</sup> Mempertegas hal tersebut Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan.<sup>474</sup>

Selain Posbakum yang disediakan pengadilan, LSM dapat turut membantu masyarakat yang sedang tersangkut perkara di pengadilan, karena Pengadilan Agama mengurus perkara perdata, maka pengurus LSM dapat menjadi kuasa hukum.

Hal ini membuktikan pemerintah serius menjalankan UU ini. Sampai saat ini tidak ada keluhan masyarakat tentang berjalannya UU Peradilan Agama. Sehingga dapat disimpulkan bahwa UU ini dapat digolongkan kepada UU yang eksis, karena UU ini hidup dan berkembang di masyarakat.

### **3. Surat Berharga Syariah Negara sebagai Alternatif dalam Memenuhi Pembiayaan Negara**

Regulasi SBSN memberi peluang untuk menarik investor dan pelaku bisnis masuk dan membesarkan industri keuangan syariah nasional. Alternatif ini dikarenakan prinsip ekonomi syariah yang tidak mengejar keuntungan material, namun menjaga kepentingan spiritual dan kemaslahatan masyarakat secara umum. Prinsip ekonomi syariah

---

<sup>473</sup>Klinik, Cara Mengajukan Bantuan Hukum ke Pos Bantuan Hukum (Posbakum) di Pengadilan, Hukum Online.com Jumat, 04 Agustus 2017, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt59789def9467e/cara-mengajukan-bantuan-hukum-ke-pos-bantuan-hukum-posbakum-di-pengadilan/> Download: Jumat, 07 Februari 2020, Pukul: 16.38 WIB.

<sup>474</sup> [https://bawas.mahkamahagung.go.id/bawas\\_doc/doc/perma\\_nomor\\_01\\_tahun\\_2014.pdf](https://bawas.mahkamahagung.go.id/bawas_doc/doc/perma_nomor_01_tahun_2014.pdf) Download: Jumat, 07 Februari 2020, Pukul: 16.45 WIB.

terpercaya dalam memberi solusi permasalahan yang dihadapi Negara pada umumnya dan stabilitas perekonomian nasional pada khususnya.

Berdasarkan statistik, Surat Berharga yang dimiliki Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah setiap tahun makin meningkat. Tahun 2008 (2.683), 2009 (3.786), 2010 (5.733), 2011 (5.902), 2012 (7.558). Di tahun 2013 bulan Maret (8.347), April (9.032), Mei (9.145), Juni (9.029), Juli (9.106), Agustus (9.187), September (9.619), Oktober (9.518), November (9.721), Desember (9.080). Tahun 2014 bulan Januari (9.201), Februari (8.873), Maret (9.160).<sup>475</sup> Direktur Pembiayaan Syariah Kementerian Keuangan Suminto, mengatakan Malaysia adalah penerbit sukuk negara terbesar didunia, disusul Indonesia berada di peringkat kedua. Ini wajar karena Malaysia sudah mulai menerbitkan sukuk negara pada 1996, sementara Indonesia baru mulai pada tahun 2008. Belajar dari pengalaman Malaysia, kunci keberhasilan terletak pada strategi pengembangan sistem keuangan syariah, infrastruktur yang memadai, pengembangan struktur sukuk yang inovatif, pengembangan perangkat aspek syariah yang mengakomodasi kebutuhan pasar modal syariah, dan edukasi yang efektif terkait keuangan syariah.<sup>476</sup> Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengungkapkan, penerbitan SBSN atau sukuk negara

---

<sup>475</sup> OJK Otoritas Jasa Keuangan, *Statistik Perbankan Syariah, Maret 2014*, (Jakarta: Juli 2014), Tabel 17. Surat Berharga yang Dimiliki Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah. hlm. 18 [https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/SPSMaret2014\\_1404366941.pdf](https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/SPSMaret2014_1404366941.pdf) Download: Sabtu 27 April 2019, Pukul: 12.29 WIB.

<sup>476</sup> Koran Sindo, (Rep. Hermansah), *Wawancara Direktur Pembiayaan Syariah Kementerian Keuangan, Suminto: Mengembangkan Investasi Masyarakat Melalui Sukuk*, Senin, 6 April 2015, <https://nasional.sindonews.com/read/985608/162/mengembangkan-investasi-masyarakat-melalui-sukuk-1428291986> Download: Senin: 22 April 2019, Pukul: 16.00 WIB.

sudah berjalan dengan baik sejak pertama kali dilaksanakan. Indonesia sudah paling top nomor satu, mengeluarkan 1.25 miliar dollar AS, green sukuk. Diawasi oleh semua proyek yang menjadi basis SBSN.<sup>477</sup>

Dari tahun ke tahun potensi dan kinerja SBSN terus meningkat, demikian disampaikan Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Resiko Kementerian Keuangan Luky Alfirman. Jumlah Kementerian/Lembaga (K/L) pemerakarsa SBSN dimulai dengan satu K/L pada 2013 menjadi tujuh K/L pada tahun 2017. Total penerbitan SBSN sejak 2008 sampai 2017 telah mencapai Rp 758 triliun. Peran SBSN dalam membiayai APBN untuk mempercepat proyek pembangunan infrastruktur dan mendukung pengembangan pasar keuangan syariah.<sup>478</sup>

#### **a. Peran Pemerintah dalam menjalankan UU SBSN**

Setelah presiden memutuskan UU Surat Berharga Syariah Negara Nomor 19 Tahun 2008 pada tanggal 7 Mei 2008, maka pemerintah menunjukkan keselarasan dalam menjalankan UU ini, yaitu dengan mengeluarkan:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2008 tentang Perusahaan Penerbit SBSN tanggal 11 Agustus 2008;

---

<sup>477</sup>Kompas.com, (Rep. Murti Ali Lingga), *Soal Sukuk, Sri Mulyani Sebut Indonesia Sudah Paling Top*, 21 Desember 2018, diakses dalam <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/12/21/213200226/soal-sukuk-sri-mulyani-sebut-indonesia-sudah-paling-top> Download: Senin: 22 April 2019, Pukul: 16.05 WIB.

<sup>478</sup> Republika.co.id, (Rep. Ahmad Fikri Noor), *Kinerja Sukuk Negara Terus Mengingkat*, Jumat 22 Desember 2017, diakses dalam <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariah-ekonomi/17/12/22/p1cu0n382-kinerja-sukuk-negara-terus-meningkat> Download: Senin, 22 April 2018, Pukul: 16.30 WIB.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 57 tahun 2008 tentang Pendirian Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia 11 Agustus 2008;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 57 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia tanggal 22 Desember 2011;
4. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.08/2008 tentang Penerbitan dan Penjualan SBSN Ritel di Pasar Perdana Dalam Negeri tanggal 16 Desember 2008;
5. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 119/PMK.08/2011 tentang Penerbitan dan Penjualan SBSN dalam Valuta Asing di Pasar Perdana Internasional tanggal 1 Agustus 2011;
6. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187/PMK.08/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.08/2008 tentang Penerbitan dan Penjualan SBSN Ritel di Pasar Perdana Dalam Negeri tanggal 23 November 2011;
7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 239/PMK.08/2012 tentang Penerbitan dan Penjualan SBSN dengan Cara Penempatan Langsung (*Private Placement*) tanggal 26 Desember 2012.

#### **b. Pengawasan dan Aparat Penegak Hukum**

Semua sengketa SBSN masuk dalam pengaturan perbankan syariah yang dicover dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008. Namun demikian sengketa SBSN tergolong rendah, beberapa kasus SBSN dapat diselesaikan aparat penegak hukum secara profesional, yaitu menggunakan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, Fatwa Dewan Syariah



MUI (DSN-MUI) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) untuk memperkuat rujukan.<sup>479</sup>

Menurut catatan Mahkamah Agung, sepanjang tahun 2012 hanya ditemukan 31 kasus sengketa ekonomi syariah yang diterima. Jika dibandingkan dengan jumlah Pengadilan Agama dan / atau Mahkamah Syariah di seluruh Indonesia, yakni sebanyak 359 Pengadilan Agama dan/ atau Mahkamah Syariah hanya menangani perkara ekonomi syariah sebanyak 0,01% dari total perkara sengketa ekonomi syariah. Meskipun permasalahan sengketa tergolong rendah, namun beberapa kasus terkait SBSN dapat diselesaikan aparat penegak hukum di Pengadilan Agama secara profesional.

### **c. Partisipasi Masyarakat dan Perusahaan dalam Membangun Infrastruktur**

Investor sebagai bagian dari masyarakat, baik individu maupun lembaga/institusi dapat berinvestasi dan diberikan kesempatan untuk membangun negara dan bangsa melalui sukuk. Tidak hanya investor muslim, namun investor konvensional juga dapat berinvestasi dalam sukuk berdasarkan standar syariah. Pihak-pihak yang terlibat dalam penerbitan sukuk adalah: *pertama*, obligor, yaitu pihak yang bertanggung jawab atas pembayaran pokok serta imbal hasil sukuk yang diterbitkan;

---

<sup>479</sup>Seperti Putusan Pengadilan Tinggi Agama Yogyakarta Nomor 63/Pdt.G/2011/PTA.Yk sudah sesuai dengan Hukum Ekonomi Islam dan pembuktian tidak harus selalu dengan bukti tertulis  
lihat: [https://www.academia.edu/27142637/STUDI\\_PUTUSAN\\_NO.63\\_PDT.G.2011\\_PT\\_A.YK\\_PEMBUKTIAN\\_AKAD\\_TIDAK\\_HARUS\\_SELALU\\_DENGAN\\_BUKTI\\_TERTULIS](https://www.academia.edu/27142637/STUDI_PUTUSAN_NO.63_PDT.G.2011_PT_A.YK_PEMBUKTIAN_AKAD_TIDAK_HARUS_SELALU_DENGAN_BUKTI_TERTULIS)  
Download: Rabu, 29 Januari 2020 Pukul: 16.14 WIB.

*Kedua*, SPV (*Special Purpose Vehicle*), yaitu badan hukum yang didirikan khusus untuk menerbitkan sukuk; *Ketiga*, Investor, yaitu pihak pemegang sukuk yang memiliki hak kepentingan atas underlying asset melalui SPV; *Keempat*, *Sharia Advisor*, yaitu sebagai pihak yang memberikan fatwa atau pernyataan kesesuaian terhadap prinsip-prinsip syariah atas sukuk yang diterbitkan; *Kelima*, Wali Amanat, yaitu pihak yang mewakili kepentingan pemegang sukuk sesuai dengan yang diperjanjikan.<sup>480</sup>

Pelaksanaan UU SBSN, jelas sangat mendukung secara aktif pembangunan nasional. Lima Menteri memberikan testimoni manfaat sukuk negara. Menteri PUPR Basuki Hadimuljono mengungkapkan testimoni terkait pembiayaan proyek infrastruktur di tahun 2015 sebanyak 4,3%, meningkat terus pada tahun berikutnya. Menteri Perhubungan Budi Karya Sumadi mengungkapkan 19% atau Rp. 7,99 triliun menggunakan anggaran SBSN dalam proyeknya. Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Muhammad Nasir mengungkapkan dampak positif yang luar biasa terutama penyelesaian gedung perguruan tinggi yang mangkrak. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Siti Nurbaya Bakar mengaku menggunakan dana SBSN untuk membangun sarana dan prasarana taman nasional. Kementerian Agama memanfaatkan pembiayaan SBSN untuk merevitalisasi dan membangun asrama haji, Kantor Urusan Agama dan balai nikah, perguruan tinggi keagamaan dan

---

<sup>480</sup>Kemenkeu, *Tanya Jawab Surat Berharga Syariah Negara/Sukuk Negara*, Edisi Kedua, Jakarta, 2010, Hlm. 11  
[https://www.djppr.kemenkeu.go.id/uploads/files/dmodata/in/6Publikasi/5Brosur/Buku\\_Tanya\\_Jawab\\_SBSN\\_Edisi\\_Kedua\\_2010.pdf](https://www.djppr.kemenkeu.go.id/uploads/files/dmodata/in/6Publikasi/5Brosur/Buku_Tanya_Jawab_SBSN_Edisi_Kedua_2010.pdf)

sekolah-sekolah. Pembiayaan proyek melalui SBSN menunjukkan angka yang terus meningkat sejak 2013 proyek yang dibiayai SBSN sebesar Rp. 800 miliar, menjadi Rp. 22,53 triliun pada tahun 2018. Pada tahun 2019 mencapai Rp. 28,43 triliun.<sup>481</sup>

Dilihat dari hasil pembangunan infrastruktur yang dirasakan masyarakat, bangsa dan negara, tentu tidak terlepas dari ketiga peran, yakni peran pemerintah dalam menurunkan peraturan teknis SBSN, para penegak hukum dan masyarakat, semua bersinergi dalam menjalankan UU SBSN ini. Maka pelaksanaan Undang-Undang ini dapat disebut dengan norma yang eksis, karena Undang-Undang ini dapat hidup dan berkembang di masyarakat.

#### **4. Perbankan Syariah Menuju Kesejahteraan dan Keadilan Ekonomi**

Keuangan dengan sistem syariah semakin diakui keberadaannya di Indonesia. Sebagai catatan adanya perkembangan yang signifikan, kita putar sedikit ke belakang untuk menandai fase-fase tersebut. *Pertama*, tahun 1983-1992 adalah fase rencana menerapkan “sistem bagi hasil”. Tahun 1983 Bank Indonesia memberi keleluasaan kepada bank-bank untuk menetapkan suku bunga, termasuk pengakuan “sistem bagi hasil”. Selanjutnya tahun 1990 Majelis Ulama Indonesia mendirikan Bank Islam pertama yaitu PT Bank Muamalah Indonesia (BMI). *Kedua*, tahun 1992-

---

<sup>481</sup>Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *5 Menteri Memberikan Testimoni Manfaat Sukuk Negara*, Jakarta, 21 Desember 2018, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/5-menteri-memberikan-testimoni-manfaat-sukuk-negara/>

1998, adalah fase diakuinya sistem perbankan syariah. Pengakuan syariah sebagai landasan hukum perbankan dengan lahirnya UU Nomor 7 tahun 1992 dan disempurnakan dengan UU Nomor 10 Tahun 1998. Berdirilah beberapa Bank Islam yakni Bank IFI, Bank Syariah Mandiri, Bank Niaga, Bank BTN, Bank Mega, Bank BRI, Bank Bukopin, BPD Jabar, BPD Aceh, dan bank syariah lainnya. *Ketiga*, tahun 1998-2010, adalah munculnya kebijakan syariah di berbagai sektor yang mendorong perekonomian nasional semakin signifikan. Lahirnya UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, industri perbankan syariah semakin kuat. Pada tahun 2009 hingga 2010, jumlah Bank Umum Syariah (BUS) semula 5 BUS menjadi 11 BUS. *Keempat*, 2010-2015, adalah fase pematangan kebijakan syariah. Pengawasan dan pengaturan perbankan berpindah dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan (OJK). *Kelima*, 2015-2017, adalah fase digitalisasi keuangan syariah. Inovasi teknologi menjadi pilihan bertransaksi seperti SyarQ.<sup>482</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan keuangan syariah nasional, sudah banyak pencapaian kemajuan, baik dari aspek lembaga dan infrastruktur penunjang, perangkat regulasi dan sistem pengawasan, maupun kewaspadaan dan literasi masyarakat terhadap layanan jasa keuangan syariah. Setelah regulasi Perbankan Syariah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 maka sistem keuangan syariah

---

<sup>482</sup> Muhammad Reksa Pasha, *Jejak Sejarah Keuangan Syariah*, SyarQ-#1Halal Platform, diakses melalui <https://blog.syarq.com/kemajuan-perbankan-syariah-indonesia-898f492916e1> Download: Selasa, 04 Februari 2020, Pukul: 17.30 WIB.

kita menjadi salah satu sistem terbaik dan terlengkap yang diakui secara internasional.

**a. Peran Pemerintah dalam menjalankan UU Perbankan Syariah**

Pasca presiden memutuskan UU Perbankan Syariah Nomor 21 Tahun 2008 pada tanggal 16 Juli 2008, maka pemerintah menunjukkan keselarasan dalam menjalankan UU ini, yaitu dengan mengeluarkan:

2. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/11/PBI/2008 Tahun 2008 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah;
3. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 02 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah;
4. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/18/PBI/2008 Tahun 2008 tentang Restrukturisasi Pembiayaan bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah;
5. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 Tahun 2008 tentang Komite Perbankan Syariah;
6. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/36/PBI/2008 Tahun 2008 tentang Operasi Moneter Syariah;
7. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 11/8/DPM Tahun 2009 tentang Tata Cara Transaksi Fasilitas Bank Indonesia Syariah dalam Rupiah (FASBIS);
8. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/30/PBI/2009 Tahun 2009 tentang Fasilitas Likuiditas Intrahari Berdasarkan Prinsip Syariah;

9. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 11/17/DPM Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemberian Fasilitas Likuiditas Intrahari Berdasarkan Prinsip Syariah;
10. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 12/4/DASP Tahun 2010 tentang Perubahan atas Surat Edaran Nomor 11/17/DPM Tanggal 31 Maret 2008 Perihal Tata Cara Transaksi Repo Sertifikat Bank Indonesia Syariah dengan Bank Indonesia;
11. Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/17/PBI/2010 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/36/PBI/2008 tentang Operasi Moneter Syariah;
12. Peraturan Bank Indonesia 12/18/PBI/2010 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/11/PBI/2008 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah;
13. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 12/23/DPM Tahun 2010 tentang Perubahan atas Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 11/8/DPM Tanggal 27 Maret 2009 Perihal Tata Cara Transaksi Fasilitas Simpanan Bank Indonesia Syariah dalam Rupiah (FASBIS);
14. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 12/25/DPM Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua atas Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 10/16/DPM Tanggal 31 Maret 2008 Perihal Tata Cara Penerbitan Sertifikat Bank Indonesia Syariah Melalui Lelang;

15. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 2/POJK.03/2016 Tahun 2016 tentang Pengembangan Jaringan Kantor Perbankan Syariah dalam Rangka Stimulus Perekonomian Nasional Bagi Bank;
16. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 3/POJK.03/2016 Tahun 2016 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah;
17. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 20/POJK.03/2019 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.<sup>483</sup>

#### **b. Aparat Penegak Hukum**

Di Indonesia, penyelesaian sengketa ekonomi syariah, melalui jalur non litigasi dan litigasi. Non litigasi diatur dalam pasal 6 UU Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. Pada tahun 1993 telah diresmikan Badan Arbitrase Muamalah Indonesia (BAMUI), sekarang telah berganti nama menjadi Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS) yang diputuskan pada tahun 2002. Namun apabila memilih jalur litigasi atau pengadilan, maka kemana harus diselesaikan apakah ke Pengadilan Umum atau Pengadilan Agama. Satu sisi Pengadilan Agama masih dianggap sebagai peradilan semu, karena pengaruh citra inferior yang masih sulit dihilangkan. Secara empiris, pengalaman Pengadilan Agama dalam menyelesaikan sengketa perbankan syariah sangat minim. Problematika terletak pada keahlian

---

<sup>483</sup> Pusat Data, Hukum Online.com dalam <https://www.hukumonline.com/pusatdata/view/node/904> Download: Selasa, 04 Februari 2020, Pukul: 18.20 WIB.

Pengadilan Agama dalam menyelesaikan sengketa perbankan syariah tersebut. Pengadilan Agama masih mengalami keterbatasan hakim yang ahli di bidang perbankan, agar lembaga tersebut dapat disebut kredibel dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah. Ketentuan Pasal 3A ayat (1) UU Peradilan Agama menyebutkan, bahwa “di lingkungan Peradilan Agama dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan UU.” Selanjutnya ketentuan Pasal 3A ayat (3) UUPA mengatur, bahwa “pada pengadilan khusus dapat diangkat hakim ad hoc untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu. Sebagaimana penjelasan Pasal 3A ayat (3) menyebutkan bahwa “Tujuan diangkatnya hakim ad hoc adalah untuk membantu penyelesaian perkara yang membutuhkan keahlian khusus misalnya kejahatan perbankan syariah dan yang dimaksud dalam “jangka waktu tertentu” adalah bersifat sementara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ketidakjelasan kewenangan Pengadilan Agama dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah makin dipertegas dengan Pasal 55 ayat (2) dan (3) UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Pasal 55 ayat (1) disebutkan “penyelesaian sengketa perbankan syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.” Namun dalam Pasal 55 ayat (2) disebutkan bahwa “dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi akad.” Selanjutnya



dalam Pasal 55 ayat (3) berbunyi “penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak boleh bertentangan dengan prinsip syariah.”

Menurut catatan Mahkamah Agung, sepanjang tahun 2012 hanya ditemukan 31 kasus sengketa ekonomi syariah yang diterima. Jika dibandingkan dengan jumlah Pengadilan Agama dan / atau Mahkamah Syariah di seluruh Indonesia, yakni sebanyak 359 Pengadilan Agama dan/ atau Mahkamah Syariah hanya menangani perkara ekonomi syariah sebanyak 0,01% dari total perkara sengketa ekonomi syariah.

Putusan MK Nomor 93/PUUX/2012 memang telah menyelesaikan problem dualisme penyelesaian sengketa secara litigasi yaitu menyerahkan kewenangan absolut sengketa perbankan syariah secara litigasi kepada Pengadilan Agama. Penjelasan Pasal 55 ayat (2) dihapus, secara non litigasi dikembalikan lagi pada Pasal 55 ayat (2) yang berbunyi: “dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu Pengadilan Agama, penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi akad. Pasal 55 ayat (2) mempunyai arti penyelesaian sengketa perbankan syariah dapat dilakukan sesuai dengan akad atau perjanjian. Jadi setelah adanya putusan MK Nomor 93/PUUX/2012, penyelesaian sengketa perbankan syariah secara litigasi ditangani oleh Pengadilan Agama.<sup>484</sup>

---

<sup>484</sup>Kompasiana, 19 Juni 2015, *Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah Pasca Putusan MK Nomor 93/PUU-X/2012*, <https://www.kompasiana.com/aurits/5584120e1eafbdd7098b4567/penyelesaian-sengketa-perbankan-syariah-pasca-putusan-mk-nomor-93puux2012?page=2>, Download: Sabtu, 20 Agustus 2019, Pukul 14.00 WIB.

### c. Peran Masyarakat dalam Kegiatan Perbankan Syariah

Dalam menjalankan kegiatan Perbankan Syariah, sistem dan mekanisme lembaga ini tunduk pada ketentuan Peraturan Bank Indonesia. BI menegaskan bahwa seluruh produk perbankan syariah hanya boleh ditawarkan kepada masyarakat setelah bank mendapat fatwa kesesuaian syariah dari DSN-MUI dan memperoleh ijin dari OJK. Pada tataran operasional setiap bank diwajibkan memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang fungsinya ada dua, pertama fungsi pengawasan syariah dan kedua fungsi advisory (penasehat) ketika bank dihadapkan pada pertanyaan mengenai apakah suatu aktivitasnya sesuai syariah apa tidak, serta dalam proses melakukan pengembangan produk yang akan disampaikan kepada DSN untuk memperoleh fatwa. Selain fungsi-fungsi itu, dalam perbankan syariah juga diarahkan memiliki fungsi internal audit yang fokus pada pemantauan kepatuhan syariah untuk membantu DPS, serta dalam pelaksanaan audit eksternal yang digunakan bank syariah adalah auditor yang memiliki kualifikasi dan kompetensi di bidang syariah.<sup>485</sup>

Laporan OJK tentang perkembangan perbankan syariah melalui Bank Umum Syariah (BUS) dan Unit Usaha Syariah (UUS) sebagaimana tabel berikut:<sup>486</sup>

---

<sup>485</sup> OJK, Perbankan Syariah dan Kelembagaannya, <https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/tentang-syariah/Pages/PBS-dan-Kelembagaan.aspx>

<sup>486</sup> OJK, Radmap Pengembangan Keuangan Syariah Indonesia 2017-2019, <https://www.slideshare.net/maizarrdj/roadmap-pengembangan-keuangan-syariah-indonesia-2017-2019>

Tabel 1.

## Indikator Utama Perbankan Syariah

Indikator	2012	2013	2014	2015	2016
<b>BUS-UUS-BPRS</b>					
<b>Aset</b> (Rp Triliun)	199,71	248,11	278,90	304,00	365,6
Pertumbuhan Aset (yoy)	34,04%	24,24%	12,41%	9,00%	20,28%
<b>Market Share</b>	4,58%	4,89%	4,85%	4,88%	5,55%
<b>DPK</b> (Rp Triliun)	150,44	187,19	221,89	236,02	285,2
Pertumbuhan DPK (yoy)	28,03%	24,43%	18,53%	6,37%	20,84%
<b>PYD</b> (Rp Triliun)	151,06	188,55	204,31	218,72	254,7
Pertumbuhan PYD (yoy)	43,41%	24,82%	8,35%	7,06%	16,41%
<b>BOPO</b>					
<b>NPF (net)</b>	1,34%	1,75%	2,94%	2,77%	2,06%
<b>NPF (gross)</b>	2,22%	2,62%	4,33%	4,34%	4,15%
<b>CAR</b>	14,13%	14,44%	16,10%	15,02%	16,16%
<b>FDR</b>	100,00%	100,32%	91,50%	92,14%	88,87%
<b>BUS</b>					
<b>Aset</b> (Rp Triliun)	147,58	180,36	204,96	213,42	254,184
Pertumbuhan Aset (yoy)	26,21%	22,21%	13,64%	4,13%	19,10
<b>DPK</b> (Rp Triliun)	117,81	143,17	170,72	174,89	206,407
Pertumbuhan DPK (yoy)	22,03%	21,52%	19,24%	2,44%	18,02%
<b>PYD</b> (Rp Triliun)	112,39	137,26	147,94	153,968	177,48
Pertumbuhan PYD (yoy)	34,28%	22,13%	1,99%	3,56%	16,41%
<b>UUS</b>					
<b>Aset</b> (Rp Triliun)	47,437	61,91	67,38	82,84	102,32
Pertumbuhan Aset (yoy)	66,23%	30,52%	8,83%	22,94%	23,52%
<b>DPK</b> (Rp Triliun)	29,69	40,36	47,13	56,28	72,93
Pertumbuhan DPK (yoy)	57,39%	35,92%	16,79%	19,40%	29,58%
<b>PYD</b> (Rp Triliun)	35,10	46,85	51,38	59,03	70,525
Pertumbuhan PYD (yoy)	85,25%	33,45%	0,76%	15,36%	20,94%
<b>BPRS</b>					
<b>Aset</b> (Rp Triliun)	4,69	5,83	6,57	7,74	9,16
Pertumbuhan Aset (yoy)	33,48%	24,14%	12,68%	17,74%	18,33%
<b>DPK</b> (Rp Triliun)	2,94	3,66	4,03	4,80	5,82
Pertumbuhan DPK (yoy)	40,21%	24,79%	9,88%	19,20%	21,28%
<b>PYD</b> (Rp Triliun)	3,55	4,43	5,00	5,76	6,66
Pertumbuhan PYD (yoy)	32,80%	24,76%	12,89%	15,19%	15,57%
<b>ROA</b>	2,64%	2,79%	2,26%	2,20%	2,27%
<b>BOPO</b>	80,02%	80,75%	87,79%	88,09%	87,09%
<b>NPF (gross)</b>	6,15%	6,50%	7,89%	8,20%	8,63%
<b>CAR</b>	25,16%	22,08%	22,77%	21,47%	21,74%
<b>FDR</b>	120,96%	120,93%	124,24%	120,06%	114,40%

Pengawasan bank syariah berdasarkan risiko termasuk risiko terkait penerapan prinsip syariah dan kinerja bank atau disebut dengan *Risk Based Bank Rating* (RBBR). Penilaian tingkat kesehatan dilakukan setiap semester, namun pengkinian penilaian tingkat kesehatan bank dapat dilakukan sewaktu-waktu apabila diperlukan. Hasil pengawasan 2015 dan 2016 secara umum tergolong *low-to-moderate* dengan kecenderungan stabil.<sup>487</sup>

Meskipun permasalahan sengketa tergolong rendah, namun beberapa kasus perbankan syariah dapat diselesaikan aparat penegak hukum secara profesional, yaitu menggunakan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, Fatwa Dewan Syariah MUI (DSN-MUI) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) untuk memperkuat rujukan.<sup>488</sup> Hal ini menunjukkan konsistensi pemerintah dalam menjalankan UU ini, sehingga norma ini dapat eksis, hidup dan berkembang dalam masyarakat.

---

<sup>487</sup> OJK (Otoritas Jasa Keuangan), *Laporan Perkembangan Keuangan Syariah 2016*, Jakarta, Juni 2017, <https://www.ojk.go.id/en/berita-dan-kegiatan/publikasi/Documents/Pages/OJK-Publishes-2016-Islamic-Banking-and-Finance-Development-Report/Laporan%20Perkembangan%20Keuangan%20Syariah%20%28LPKS%29%202016.pdf> Download: Rabu, 24 April 2019, Pukul: 13.00 WIB.

<sup>488</sup> Seperti Putusan Pengadilan Tinggi Agama Yogyakarta Nomor 63/Pdt.G/2011/PTA.Yk sudah sesuai dengan Hukum Ekonomi Islam dan pembuktian tidak harus selalu dengan bukti tertulis lihat: [https://www.academia.edu/27142637/STUDI\\_PUTUSAN\\_NO.63\\_PDT.G\\_2011\\_PTA.YK\\_PEMBUKTIAN\\_AKAD\\_TIDAK\\_HARUS\\_SELALU\\_DENGAN\\_BUKTI\\_TERTULIS](https://www.academia.edu/27142637/STUDI_PUTUSAN_NO.63_PDT.G_2011_PTA.YK_PEMBUKTIAN_AKAD_TIDAK_HARUS_SELALU_DENGAN_BUKTI_TERTULIS) Download: Rabu, 29 Januari 2020 Pukul: 16.14 WIB

## **5. Optimalisasi Fungsi Zakat dengan Manajemen Pengelolaan Modern**

### **a. Peran Pemerintah dalam menjalankan UU Pengelolaan Zakat**

Pasca pengesahan UU Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 pada tanggal 25 November 2011, pemerintah menerbitkan:

2. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat;
3. Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif;
4. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretaris Jenderal Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil Zakat Nasional;
5. Peraturan Menteri Agama Nomor 69 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif;
6. Keputusan Menteri Agama Nomor 333 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat;
7. Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dalam Pengelolaan Zakat;

8. Surat Keputusan Dewan Pertimbangan BAZNAS Nomor 001/DP-BAZNAS/XII/2010 tentang Pedoman Pengumpulan dan Pentasyarufan Zakat, Infaq, dan Shadaqah pada Badan Amil Zakat Nasional;
9. Keputusan Ketua BAZNAS Nomor KEP.016/BP/BAZNAS/XII/2015 tentang Nilai Nishab Zakat Pendapatan atau Profesi Tahun 2016;
10. Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 142 Tahun 2017 tentang Nilai Nishab Zakat Pendapatan Tahun 2017.

**b. Peran Ormas dan LSM dalam menjalankan UU Pengelolaan Zakat**

Salah satu amanat UU Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 yang dapat dilakukan oleh ormas, yayasan dan lembaga adalah pendistribusian dana zakat, infak dan sadakah (ZIS). Pada Pasal 5 ayat 1 menyebutkan untuk melaksanakan pengelolaan zakat, pemerintah membentuk BAZNAS. Kemudian Pasal 6 menegaskan, BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Pasal 17 menyebutkan, untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ. Dalam pendistribusian dana zakat, infak dan sadakah (ZIS), BAZNAS melakukan penyaluran melalui BAZNAS provinsi dan kabupaten atau kota. Serta melalui ormas, yayasan dan lembaga yang menangani mustahik. Bisa langsung kepada mustahik

maupun melalui kerjasama di bidang-bidang tertentu dalam membantu mustahik.<sup>489</sup>

BAZNAS, selaku lembaga yang ditugaskan negara untuk mengurus zakat, menurut Ketua MUI KH. Makruf Amin, penting bagi BAZNAS untuk: *pertama*, mengatur kelembagaan ini sehingga sinkron dengan lembaga lain seperti LAZ milik Ormas Islam. *Kedua*, saat beroperasi diharapkan hanya menggunakan fatwa dari MUI bukan selainnya, karena posisi MUI sebagai *representasi* (perwakilan) ormas-ormas Islam di seluruh Indonesia, dan dirumuskan oleh orang-orang yang kompeten di bidangnya. *Ketiga*, adanya kapitalisasi zakat sebagai kekuatan ummat.<sup>490</sup> Harta zakat belakangan banyak diminati kalangan kapitalis dan penguasa. Potensi dananya yang besar benar-benar berhasil memikat mereka agar dana itu dialirkan dan dimanfaatkan.

Lebih lanjut MUI telah mengeluarkan fatwa terkait pengelolaan zakat sebagai berikut:

1. Nomor 8 Tahun 2011 tentang Amil Zakat;
2. Nomor 13 Tahun 2011 tentang Hukum Zakat atas Harta Haram;
3. Nomor 14 Tahun 2011 tentang Penyaluran Harta Zakat dalam Bentuk Aset Kelolaan;

---

<sup>489</sup>Republika, *Baznas Gandeng LAZ Berbasisi Online untuk Salurkan Zakat*, Senin 19 Februari 2018, diakses melalui: <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/18/02/19/p4e0qk423-baznas-gandeng-laz-berbasis-ormas-untuk-salurkan-zakat> Download: Kamis, 06 Februari 2020, Pukul: 18.01 WIB

<sup>490</sup>MUI.OR.ID, *Ini Tiga Pesan MUI untuk BAZNAS dan LAZ Optimalkan Zakat*, 19 Februari 2018, <https://mui.or.id/berita/9788/ini-tiga-pesan-mui-untuk-baznas-dan-laz-optimalkan-zakat/> Download: Jumat, 07 Februari 2020, Pukul: 12.51 WIB.

4. Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penarikan, Pemeliharaan, dan Penyaluran Harta Zakat;
5. Intensifikasi Pelaksanaan Zakat;
6. Mentasharufkan Dana Zakat untuk Kegiatan Produktif dan Kemashlahatan Umum;
7. Pemberian Zakat untuk Beasiswa;
8. Zakat Penghasilan;
9. Penggunaan Dana Zakat untuk *Ististmar* (Investasi).

### **c. Peran Penegak Hukum**

Sejak diundangkan, belum ada satu kasus pun yang masuk menjadi kasus hukum di Pengadilan Agama. Demikian menurut Asmu'i Syarkowi.<sup>491</sup> Bukan berarti tidak ada kasus di masyarakat, karena undang-undang ini dianggap dilema. Kelompok masyarakat yang mengajukan uji materiil atas UU Pengelolaan Zakat melihat ada kelemahan substansial dalam UU Zakat. Kelemahan pertama memandatkan kepada BAZNAS empat kewenangan pengelolaan zakat, sebagai perencana, pengendali, koordinator pengelolaan zakat nasional sekaligus operator yang mengumpulkan dan mendistribusikan dana zakat dan infak sadakah. Dalam konsep tata kelola yang baik, pemusatan kewenangan pada BAZNAS serasa memutar kembali memori ketika begawan politik pemerintahan era Yunani Kuno dan Roma memisahkan kewenangan di

---

<sup>491</sup> Asmu'i Syarkowi, Aspek-Aspek Litigasi Perkara Zakat Menurut Perundang-Undangan, 07 Juni 2016, <http://bonsari.blogspot.com/2016/06/aspek-aspek-litigasi-perkara-zakat.html>



antara lembaga tinggi negara. Baron de Montesquieu mempopulerkannya dengan istilah *trias politica*. Muaranya bukanlah ketidakpercayaan terhadap manajemen pengelolaan lembaga-lembaga negara, namun memastikan adanya *ekuilibrium* (keseimbangan) kewenangan dan proses pengawasan antar lembaga.

MK dalam keputusannya menyatakan bahwa persoalan kewenangan yang dimandatkan UU Zakat kepada BAZNAS sebagai pilihan kebijakan hukum (*opened legal policy*) dari penyusun undang-undang. Fungsi yang diberikan pun dipandang sebagai salah satu aspek mendukung pengelolaan zakat yang lebih efektif dan efisien. *Thus*, tidak mengganggu dan mengurangi hak warga sedikitpun dalam kegiatan pengelolaan zakat.

Kini MK sudah mengetuk palu. BAZNAS pun secara politis telah dibekali kewenangan *super-body*. Pertanyaannya adakah masyarakat baik secara perseorangan maupun komunitas, turut diberikan keleluasaan mengelola zakat laiknya BAZNAS?

Untuk itu pantas rasanya kita melongok poin kedua kelemahan UU Zakat yaitu penghambatan ruang gerak masyarakat untuk turut aktif mengelola dana zakat dengan mensyaratkan pendirian LAZ diantaranya terdaftar sebagai Organisasi Kemasyarakatan (ormas) Islam dan berbadan hukum. Hal ini berimplikasi pada poin ketiga, potensi kriminalisasi masyarakat yang melakukan kegiatan pengelolaan zakat tanpa ijin pejabat berwenang serta tidak lulus uji syarat UU Zakat.

Pasal Ke-Ormas-Islaman dalam UU Zakat memang terdapat kerancuan. Pemerintah sendiri berpandangan bahwa pasal 18 ayat (2) bersifat kumulatif di mana baik organisasi kemasyarakatan yang sudah berdiri, organisasi berbadan hukum, perkumpulan pengurus takmir masjid dan mushalla, hingga perseorangan (alim ulama) harus berbentuk Ormas Islam sekaligus berbadan hukum. Kerancuannya jika tak mau disebut salah berpikir ini berarti berasumsi bahwa komunitas masyarakat pada sel-sel terkecilnya mampu mengorganisasi dirinya hingga mencapai taraf ormas dan badan hukum. Jika tak mampu dan tetap nekat mengelola zakat, maka “amil ilegal” diancam hukuman pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda maksimal Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).<sup>492</sup>

Padahal secara *sosio-historis*, lembaga zakat di Indonesia tidak hanya berbentuk organisasi kemasyarakatan semata, tapi justru bentuk yayasan dan amil perseorangan seperti ulama di masjid atau pesantren yang lebih dominan. Tradisi *filantropi*<sup>493</sup> Islam di Indonesia yang mulai tumbuh di abad 19 diwarnai oleh karakteristik swadana, mandiri dari sokongan pemerintah dan menjaga jarak dari lingkaran kekuasaan. Maka jika memaksa masyarakat untuk menyesuaikan bentuk komunitasnya

---

<sup>492</sup>Disebutkan pada Pasal 41, setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50 juta.

<sup>493</sup>**Filantropi** (bahasa Yunani: *philein* berarti cinta, dan *anthropos* berarti manusia) adalah tindakan seseorang yang mencintai sesama manusia serta nilai kemanusiaan, sehingga menyumbangkan waktu, uang, dan tenaganya untuk menolong orang lain. Istilah ini umumnya diberikan pada orang-orang yang memberikan banyak dana untuk amal. Wikipedia Ensiklopedia Bebas, Filantropi, <https://id.wikipedia.org/wiki/Filantropi> , Dowload: 07 Februari 2020 Pukul: 11.53 WIB.

menjadi badan hukum serta Ormas Islam tentu tidak sesuai dengan fakta lapangan dan aspek *historis filantropi* Islam di Indonesia.

Mahkamah Konstitusi tidak tutup mata atas fakta historis dan sosiologis ini. Dalam amar putusannya, MK menyatakan persyaratan dalam UU Zakat yang menyatakan bahwa LAZ wajib berbentuk Ormas sekaligus berbadan hukum mengakibatkan ketidakadilan. MK menyadari keberadaan lembaga atau perseorangan yang selama ini telah mengelola dan bertindak sebagai amil zakat jauh sebelum UU Zakat disahkan akan kelimpungan untuk memenuhi dua bentuk organisasi ini sekaligus. Keputusan tepat kala MK memutuskan pasal persyaratan ormas Islam dan badan hukum bersifat alternatif, yaitu masyarakat dipersilahkan memilih dengan kebutuhan dan kemanfaatannya.

#### **d. Problematika UU Zakat**

Ketika partisipasi masyarakat mulai meningkat, maka peran negara dalam mengatur kehidupan masyarakat harus dikurangi. Begitu juga dalam hal pengelolaan zakat. Pada saat kepercayaan masyarakat sudah tumbuh dengan baik kepada lembaga Amil Zakat (LAZ), semestinya LAZ diberi ruang gerak yang lebih luas lagi. Di era reformasi dan demokratisasi seperti sekarang ini peran masyarakat sipil (*civil society*) dalam pembangunan nasional semakin terlihat. Hal ini dibuktikan dengan

semakin banyaknya organisasi masyarakat sipil yang tumbuh, besar dan masyarakat (LSM), termasuk di dalamnya Lembaga Amil Zakat (LAZ).<sup>494</sup>

UU Zakat telah menempatkan masyarakat sebagai entitas *periferal* dalam pengelolaan zakat nasional. Persyaratan pendirian LAZ dalam UU Zakat telah memicu diskursus klasik peran masyarakat sipil dalam pengelolaan *filantropi* Islam. Meski MK telah mengabulkan sebagian tuntutan uji materil, namun menilik kandungan PP no. 14 Tahun 2014, tentang Pengelolaan Zakat bisa jadi tak sedikit yang akan menggerutu membacanya. Patut diingat adagium “UU yang lemah akan melahirkan aturan turunan yang lemah pula.”

#### **e. Balada PP Zakat**

Pada sebuah diskusi publik yang membedah PP Zakat, saat itu masih berbentuk rancangan, pemerintah menyatakan bahwa PP Zakat telah menyesuaikan dengan Keputusan MK atas uji materiil UU Zakat. Kenyataannya bertolak belakang dari pernyataan yang disampaikan tersebut.

Pasal 57 PP Pengelolaan Zakat menegaskan bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri setelah memenuhi persyaratan di antaranya terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan dakwah, dan

---

<sup>494</sup> Imz, *Mengapresiasi Bangkitnya Civil Society dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia*, melalui: <http://www.imz.or.id/new/article/64/mengapresiasi-bangkitnya-civil-society-dalam-pengelolaan-zakat-di-indonesia/?lang=id> Download: Kamis, 06 Februari 2020, Pukul: 18.34 WIB.

sosial atau lembaga berbadan hukum. Sampai titik ini PP seperti mematuhi Keputusan MK karena bentuk badan hukum bersifat alternatif.

Kontradiksi muncul memasuki pasal 58 mengenai mekanisme perizinan di mana izin pembentukan LAZ dilakukan dengan melakukan permohonan tertulis dengan melampirkan baik surat keterangan terdaftar sebagai ormas dari Kementrian Dalam Negeri serta surat keputusan pengesahan sebagai badan hukum dari Kementerian Hukum dan HAM. Pasal 58 telah berposisi diametral dengan pasal 57 PP Pengelolaan Zakat.

Jika mengacu UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan di pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa Ormas dapat berbentuk yayasan atau perkumpulan. Sementara pasal 15 ayat (1) sendiri dengan tegas mengatur bahwa Ormas berbadan hukum otomatis terdaftar setelah mendapat pengesahan badan hukum. Maka ketika PP Pengelolaan Zakat mewajibkan bagi LAZ untuk menyertakan syarat terdaftar sebagai Ormas dan badan hukum tentu telah bertentangan dengan Keputusan MK atas uji materiil UU Zakat dan UU Ormas.

Keputusan MK yang memberi penafsiran alternatif ketimbang kumulatif atas persyaratan pendirian LAZ merupakan angin segar bagi masyarakat. Dengan ini masyarakat dapat berpartisipasi aktif mengelola dana *filantropi* Islam tersebut sesuai kemampuan dan kebutuhannya masing-masing, yaitu mengambil bentuk Ormas atau Yayasan dan perkumpulan. Kehadiran PP Pengelolaan Zakat yang bertentangan

dengan Keputusan MK dan UU Ormas sangat terbuka peluang untuk diajukan uji materiil.<sup>495</sup>

#### **f. Capaian Penerapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat**

Akhirnya, dengan memperhatikan perkembangan regulasi zakat dan perkembangan kondisi masyarakat saat ini, ada beberapa hal yang perlu disoroti. Pemerintah telah berhasil membuat regulasi zakat beserta turunan peraturannya, dalam usaha menjadikan zakat sebagai bagian dari sumber dana jaminan sosial yang efektif, namun masih terdapat berbagai kelemahan di dalam materi hukumnya. Salah satunya adalah peran negara sebagai entitas yang mengatur segala yang terkait dengan zakat masih terlihat sangat dominan. Kesadaran masyarakat muslim dalam menjalankan perintah agama untuk mengumpulkan zakat, namun masyarakat tidak diberi kebebasan mengelolanya.

Regulasi zakat sebagai pengurang atas pajak yang dibayarkan (*tax credit*) masih rumit secara administratif. Setoran zakat kepada BAZNAS dan LAZ, yang memberikan bukti pembayaran atas zakat yang dibayarkan namun kemudian tidak dapat digunakan oleh muzakki sebagai pengurang pajak karena BAZNAS dan LAZ yang dimaksud harus seizin menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Masalah perizinan kelembagaan, yang menghambat optimalisasi pengelolaan zakat (BAZNAS-LAZ) masih belum tuntas. Dalam PP

---

<sup>495</sup>Kompasiana, *Balada Ormas Zakat*, 10 Maret 2014 diperbaharui 24 Juni 2015, diakses melalui <https://www.kompasiana.com/arifharyono/54f8275da33311c27b8b5583/balada-ormas-zakat> Download: Kamis, 06 Februari 2020, Pukul: 18.30 WIB.

Pengelolaan Zakat mewajibkan bagi LAZ untuk menyertakan syarat terdaftar sebagai Ormas dan badan hukum, hal ini telah bertentangan dengan Keputusan MK atas uji materiil UU Zakat dan UU Ormas.

Terdapat sanksi berat yang diterima oleh pengurus zakat apabila tidak dapat menunjukkan segala persyaratan sebagai pengelola zakat. Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) telah menanti mereka.

Beberapa permasalahan di atas tentu dapat menghambat perkembangan sebuah produk hukum Islam yang telah dibuat. Secara *de facto* memang pemerintah telah menunjukkan keseriusannya agar UU ini dapat eksis, hidup dan berkembang dengan melahirkan peraturan teknis tentang zakat. Harapan masyarakat agar prosedur dalam undang-undang ini tidak menyulitkan lagi ketika diterapkan. Oleh karena itu pengelolaan zakat membutuhkan perhatian semua pihak agar menjadi lebih baik dan sempurna.

## **6. Jaminan Produk Halal Sebagai Kepastian Perlindungan Konsumen**

### **a. Peran Ormas**

Pada tanggal 17 Oktober 2014, Presiden SBY mengesahkan UU Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal. Selanjutnya pada hari yang sama, Menteri Hukum dan HAM Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II Amir Syarifuddin telah mengundang UU tersebut, yang isinya:

1. Perlindungan dan jaminan untuk memeluk dan menjalankan ibadah agama sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Makanan, minuman, obat, kosmetik, produk kimia biologi, dan produk rekayasa genetik yang terjamin kehalalannya bagi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perlindungan dan jaminan melaksanakan ibadah; sementara yang beredar belum semua terjamin kehalalannya;
3. Untuk menjamin kepastian hukum, maka Pasal 20, Pasal 28J, dan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjadi pertimbangan penting perlunya UU JPH.

Dalam UU yang terdiri atas 68 pasal itu ditegaskan, bahwa produk yang masuk, beredar, dan diperdagangkan di wilayah Indonesia wajib bersertifikat halal. Untuk itu pemerintah bertanggungjawab dalam menyelenggarakan Jaminan Produk Halal (JPH). Untuk melaksanakan penyelenggaraan JPH itu, dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH) yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri Agama. Dalam hal diperlukan, BPJPH dapat membentuk perwakilan di daerah. Kewenangan BPJH antara lain: merumuskan dan menetapkan kebijakan JPH; menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria JPH; menerbitkan dan mencabut sertifikat halal pada produk luar negeri; dan melakukan registrasi sertifikat halal produk luar negeri. Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana



dimaksud, BPJH bekerjasama dengan kementerian dan/atau lembaga terkait, Lembaga Pemeriksa Halal (LPH), dan Majelis Ulama Indonesia (MUI).

UU ini menegaskan bahwa MUI tetap menjalankan tugasnya di bidang sertifikasi halal sampai dengan BPJH dibentuk. BPJH dibentuk paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak UU ini diundangkan (Pasal 64 UU No. 33 Tahun 2014). Setelah menunggu hampir 3 (tiga) tahun akhirnya BPJH diresmikan oleh Menteri Agama pada tanggal 11 Oktober 2017.

#### **b. Peran Pemerintah**

Setelah menunggu 5 (lima) tahun lamanya, Peraturan Pelaksanaan UU JPH baru keluar dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2019 pada tanggal 29 April 2019. Padahal Pasal 68. peraturan pelaksanaan UU ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak UU ini disahkan. Nyaris tidak bernyawa, karena UU ini tidak memiliki Peraturan Pelaksanaannya. Betapa tidak, menurut Scholten bahwa “hukum yang tidak pernah dijalankan, pada hakekatnya telah berhenti menjadi hukum.”<sup>496</sup> Ada alasan yang tidak dapat dipungkiri yang menyebabkan lambatnya penerbitan PP. Sebagian kementerian merasa terganggu dengan adanya UU ini seperti Kementerian Perdagangan, Kementerian Industri, Kementerian Kesehatan dan lembaga lainnya. Menurut Kementerian Perindustrian, pemerintah harus merevisi undang-undang

---

<sup>496</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980). Hlm. 69.

Nomor 33 Tahun 2014 ini karena berpotensi mengganggu iklim investasi di Tanah Air. Padahal pemerintah sedang berupaya menggenjot investasi.<sup>497</sup> Kementerian Kesehatan keberatan karena salah satu poin kewajiban sertifikasi halal pada produk farmasi. Selama ini, obat dan vaksin menggunakan bahan baku kimia dari berbagai Negara. Kondisi ini akan menyulitkan lembaga penerbit sertifikat halal dalam melakukan verifikasi.<sup>498</sup> Kementerian Perdagangan merasa UU ini dapat menjegal serbuan produk tidak halal dari berbagai Negara, padahal Indonesia sudah menjadi anggota WTO (*World Trade Organization*) dan mestinya tunduk pada semua peraturan dan ketentuan yang diberlakukann oleh WTO, termasuk *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*.<sup>499</sup>

Kondisi di atas menunjukkan bahwa, tidak hanya sebelum pengesahan, pasca pengesahan UU JPH ini, pada akhirnya juga

---

<sup>497</sup>Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, UU Jaminan Produk Halal Harus Direvisi, Selasa, 3 Februari 2015, <http://kemenperin.go.id/artikel/11012/UU-Jaminan-Produk-Halal-Harus-Direvisi> Download: Selasa, 11 Februari 2020, Pukul: 13.10 WIB.

<sup>498</sup>Anggota Komisi IX bidang Kesehatan DPR RI Ahmad Zainuddin menangkap kesan pesimistis Kementerian Kesehatan dalam menjalankan amanah UU Nomor 33 Tahun 2014. <https://www.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2017/09/06/122980/anggota-dpr-tak-seharusnya-menkes-pesimis-dalam-sertifikasi-halal-produk-farmasi.html> Download: Selasa, 11 Februari 2020, Pukul: 13.40 WIB.

<sup>499</sup>Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal XI GATT: "Setiap pihak dalam perjanjian, artinya negara yang telah meratifikasi, tidak diperbolehkan untuk memberlakukan atau menegakkan larangan atau pembatasan selain dalam bentuk bea masuk, pajak atau pungutan lainnya, baik itu diberlakukan melalui kuota, lisensi impor atau ekspor atau tindakan lainnya, dalam hal importasi produk apa pun dari wilayah pihak lainnya atau dalam hal eksportasi atau penjualan untuk tujuan ekspor dari produk apapun yang ditujukan bagi wilayah pihak lainnya." Hal ini bertentangan dengan UU Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal. <https://nasional.sindonews.com/read/1304189/18/sertifikasi-halal-dan-sengketa-perdagangan-internasional-1525822382> Download: Selasa, 11 Februari 2020, Pukul: 15.10 WIB.

menunjukkan adanya *vested interest*<sup>500</sup> yaitu dari masyarakat (muslim), dan pemerintah serta pebisnis. Masyarakat (muslim) menginginkan jaminan perlindungan hukum produk halal yang menjadi keyakinan mereka segera diberlakukan. Sementara pelaku bisnis merasa keberatan karena akan mengganggu pemasukan mereka.

Akhirnya, meskipun lambat, namun peraturan pelaksanaan telah terbit, sehingga undang-undang ini dapat berjalan. Memang dalam UU ini menegaskan bahwa MUI tetap menjalankan tugasnya di bidang sertifikasi halal sampai dengan BPJPH dibentuk. BPJPH dan instansi terkait akan fokus pada aspek operasional, administrasi/keuangan, kerjasama dan edukasi. Bahkan menurut Menteri Agama Lukman Hakim Syaifuddin, setelah lahirnya PP JPH, peran MUI dalam proses sertifikasi halal tetap sentral. MUI memberikan fatwa halal atau tidaknya produk. Lebih lanjut Menteri menjelaskan, kerja sama BPJPH dengan MUI meliputi tiga hal. Pertama, kewenangan penetapan kehalalan suatu produk adalah MUI. Kedua, kewenangan akreditasi Lembaga Pemeriksa Halal (LPH) ada di MUI. Ketiga, LPH dalam bekerja harus memiliki auditor halal. Lembaga yang berwenang mengeluarkan sertifikat bagi auditor halal adalah MUI.<sup>501</sup>

Tetapi salah satu lembaga pemerhati produk halal, yakni *Indonesia Halal Watch* (IHW) mengkritik bahkan mengajukan *judicial review* atas PP

---

<sup>500</sup>Kepentingan yang tertanam dengan kuat sekali dari sekelompok orang yang berusaha mengontrol suatu sistem sosial atau kegiatan tersebut.

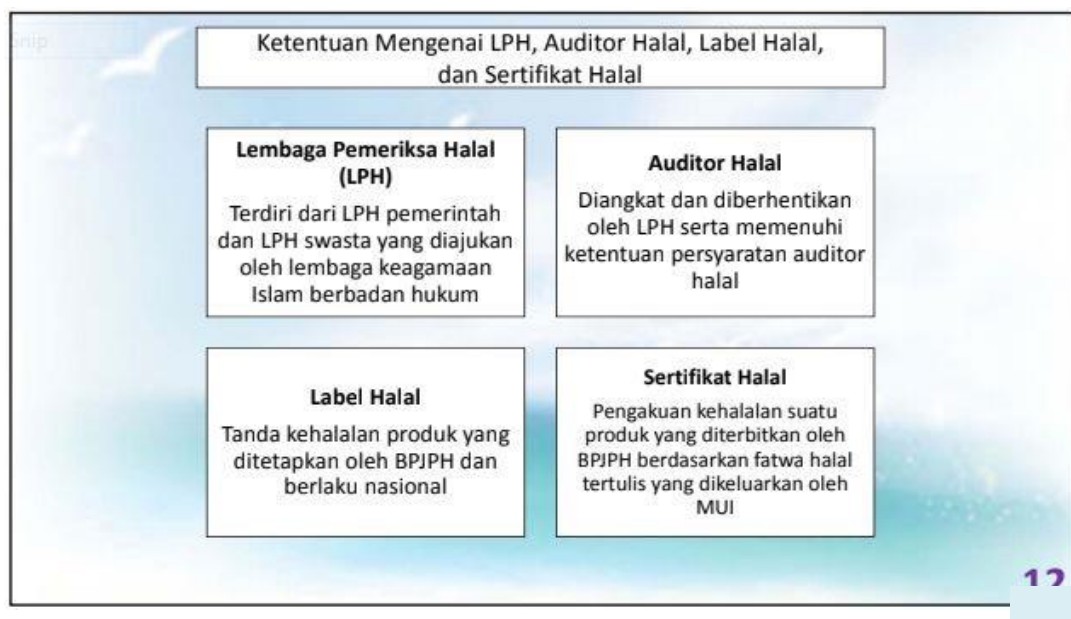
<sup>501</sup>JPNN.com, PP 31 Tahun 2019: Peran MUI di Penerbitan Sertifikat Halal Tetap Sentral, 17 Mei 2019, <https://www.jpnn.com/news/pp-31-tahun-2019-peran-mui-di-penerbitan-sertifikat-halal-tetap-sentral> Download: Selasa, 11 Februari 2020, Pukul: 16.40 WIB.

31 Tahun 2019 yang baru keluar tersebut. Menurut Ikhsan Abdullah, Direktur Eksekutif IHW, mengatakan ada 5 (lima) alasan penting yang mendasari untuk melakukan judicial review terhadap PP 31 Tahun 2019 ini. *Pertama*, PP ini berpotensi membebani masyarakat khususnya dunia usaha. Mandatori sertifikasi halal berpotensi membebani UKM, tidak dibebankan kepada pihak-pihak lain sebagaimana tersirat dalam Pasal 62 dan Pasal 63 PP JPH. *Kedua*, PP ini mereduksi atau mendelusi kewenangan MUI sebagai *stakeholder* yang diamanatkan UU JPH, yakni sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menetapkan kehalalan produk. *Ketiga*, semangat PP JPH mereduksi atau mendelusi kewenangan MUI, tercermin sebagaimana yang tersurat di dalam Pasal 22 ayat (2) yang menyatakan “Pendidikan dan pelatihan sertifikasi auditor halal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh BPJPH dan dapat diselenggarakan oleh lembaga pendidikan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Padahal dalam UU JPH Pasal 14 ayat (2) huruf f telah jelas diatur bahwa “pengangkatan auditor halal oleh LPH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan memperoleh sertifikat dari MUI”. *Keempat*, ketentuan mengenai kerjasama internasional sebagaimana yang diatur pada Pasal 25 PP ini tidak melibatkan kewenangan MUI yang berkaitan dengan pengakuan sertifikasi halal yang dikeluarkan oleh lembaga sertifikasi halal luar negeri maka berpotensi memudahkan masuknya produk impor dari luar negeri. *Kelima*, jiwa dari PP ini pada intinya mengambil kewenangan *stakeholder* yang

lain bukan membangun semangat kerjasama sehingga akan berdampak buruk bagi pertumbuhan produk halal dan industri halal di Indonesia.<sup>502</sup>

Dibantah oleh Fitriah Setia Rini, Kepala Sub Bidang Verifikasi dan Penilaian Halal Produk BPJPH Kementerian Agama, bahwa MUI tetap berperan dalam proses sertifikasi produk halal yang menjadi kewenangan Komisi Akreditasi Nasional (KAN). Setiap produk luar negeri yang masuk harus melewati proses sertifikasi di KAN. Lembaga MUI memiliki peran layaknya dalam sertifikasi LPH. Hal ini dapat dilihat pada gambar berikut:

GAMBAR 8: Ketentuan Mengenai LPH



untuk sertifikasi LPH, diterbitkan oleh BPJH, namun dalam proses sertifikasi MUI tetap berperan di dalamnya. Sedangkan penerbitan sertifikasi auditor halal diserahkan kepada MUI. Jadi kewenangan MUI

<sup>502</sup>Hukum Online.com, *Menyoal Fungsi dan Kewenangan MUI Pasca Terbitnya PP JPH*, Jumat 19 Juli 2019, diakses: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d30fd7ccd729/menyoal-fungsi-dan-kewenangan-mui-pasca-terbitnya-pp-jph/> Download: Selasa, 11 Februari 2020, Pukul: 13.06 WIB.

bukan tereduksi oleh PP ini, namun ada pelebaran tugas yang sebelumnya hanya dilakukan oleh MUI. Pertama, proses pendaftaran yang sebelumnya ada di MUI, sekarang dengan BPJPH. Kedua, penerbitan sertifikasi sebelumnya diterbitkan oleh MUI sekarang beralih ke BPJPH tapi dengan sertifikat diterbitkan oleh negara, maka sertifikat halal lebih kuat ketika produk ini dijual ke negara lain. Mahal tidaknya biaya sertifikasi akan tergantung dari Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Dalam hal ini, BPJPH hanya memberi usulan. Untuk fasilitas pembiayaan bagi UMKM merupakan fasilitas dari anggaran negara dan swadaya masyarakat.

#### **c. Capaian Penerapan Undang-Undang Jaminan Produk halal**

Dengan demikian Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal ini, menunjukkan Undang-undang ini dapat berjalan sejak diundangkan. Sebelum terbitnya PP, sertifikat halal ini dijalankan oleh MUI sebagai *stakeholder*. Lahirnya BPJPH, semakin menguatkan kedudukan MUI dalam memberi sertifikat halal. Ditambah lagi dengan lahirnya PP 31 Tahun 2019 tentang JPH, menandakan undang-undang ini dapat dijalankan, karena Pemerintah turut memfasilitasi jalannya kewajiban sertifikasi halal. Hanya saja kita belum bisa menilai kinerja para penegak hukum dalam menjalankan prosedur karena keterlambatan lahirnya peraturan teknis. Semoga ke depan UU JPH terus hidup dan berkembang dalam masyarakat umum.

Tabel Pelaksanaan Hukum Islam yang Lahir pada Periode SBY

No	Produk Hukum Islam	Konstelasi Politik Pemerintah					
		Konsisten			Inkonsisten		
		Peran Pemerintah (+)	Penegak Hukum (+)	Ormas /LSM (+)	Peran Pemerintah (-)	Penegak Hukum (-)	Ormas /LSM (-)
1	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	✓		✓		✓	
2	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	✓	✓	✓			
3	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara	✓	✓	✓			
4	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	✓	✓	✓			
5	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	✓	✓				✓
6	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal	✓		✓		✓	

Keterangan pada Proses Legislasi Hukum Islam:

Simbol + : Berperan Dominan

Simbol - : Tidak Dominan

Tabel Kategori Keberlakuan Hukum Islam yang Lahir pada Periode SBY

No	Produk Hukum Islam	Keberlakuan Hukum Islam					
		Norma Eksis			Norma Non-Eksis		
		Turunan Peraturan Terwujud	Simpel Prosedur dan dpt dilaksanakan	Amanah (isi) UU telah tercapai sesuai target	Turunan Peraturan Tdk Terwujud	Rumit Prosedur dan sulit/belum terlaksana	Target UU tidak tercapai
1	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	√		√		√	
2	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	√	√	√			
3	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara	√	√	√			
4	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	√	√	√			
5	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	√		√		√	
6	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal	√				√	√

Tabel Penerapan Produk Hukum Islam yang Lahir pada Periode SBY

No	Produk Hukum Islam	Pelaksanaan Hukum			
		Konsistensi Pemerintah (Konstelasi Politik)		Keberlakuan Hukum	
		Konsisten	Inkonsisten	Eksis	Non-Eksis
1	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	√		√	
2	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	√		√	
3	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara	√		√	
4	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	√		√	
5	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	√		√	
6	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal		√		√



Tabel Kebijakan Pemerintahan SBY terhadap Pembangunan Hukum  
Islam

No	Produk Hukum Islam	Pembuatan Hukum				Pelaksanaan Hukum			
		Konfigurasi Politik		Karakter Produk Hukum		Konsistensi Pemerintah (Konstelasi Politik)		Keberlakuan Hukum	
		Demokratis	Otoriter	Responsif	Ortodoks	Konsisten	Inkonsisten	Norma Eksis	Norma Non-Eksis
1	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	√		√		√		√	
2	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	√		√		√		√	
3	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara	√		√		√		√	
4	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	√		√		√		√	
5	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat		√		√	√		√	
6	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal	√		√			√		√
JUMLAH		5	1	5	1	5	1	5	1

### **C. IMPLIKASI KEBIJAKAN POLITIK HUKUM ISLAM PEMERINTAHAN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO**

Menemukan implikasi<sup>503</sup> kebijakan politik hukum yang dijalankan tentu bertolak dari sebuah rencana. Pedoman nasional kebijakan negara pada pemerintahan SBY, tidak lagi tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) seperti sebelumnya, diganti dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sesuai Peraturan Perundang-undangan Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Setelah 2 tahun draf RPJPN masuk ke DPR tertanggal 18 Maret 2005 Surat Presiden No. R-01/PU/III/205 barulah tahun 2007 disahkan oleh DPR. Usaha tersebut merupakan konsekuensi atas keluarnya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, khususnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1) yang mengamanatkan adanya suatu dokumen negara mengenai jangka panjang.

RPJPN menjadi panduan menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang selama 20 tahun. Dalam Undang-Undang RPJPN tahun 2005-2025 masing-masing kondisi umum dan tantangan yang dihadapi, diformulasikan dalam tujuan untuk mewujudkan kondisi terbaik yang ingin dicapai. Tujuan tersebut memuat beberapa sasaran pokok dalam dua puluh tahun mendatang, yaitu: (1) Terwujudnya

---

<sup>503</sup>Implikasi adalah suatu konsekuensi atau akibat langsung dari hasil penemuan suatu akibat langsung dari hasil penemuan suatu penelitian ilmiah. Pengertian lainnya menurut para ahli adalah [suatu kesimpulan atau hasil akhir temuan atas suatu penelitian](#).

masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab. (2). Bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera, (3) masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan. (4) terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam maupun luar negeri. (5) terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan. (6) terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional. (8) terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional.<sup>504</sup>

Untuk program Nasional selama 5 tahun, telah disusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2004-2009 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005. RPJM tersebut tertuang dalam visi dan misi pembangunan nasional. Visi Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009 yaitu: 1) Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai; 2) Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; serta 3) Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan. Selanjutnya berdasarkan visi pembangunan nasional

---

<sup>504</sup>Lebih lanjut lihat UU No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN, Bab IV tentang Arah, Tahapan, Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025.

tersebut ditetapkan 3 (tiga) Misi Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009, yaitu: 1) Mewujudkan Indonesia yang aman dan damai; 2) Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis; 3) Mewujudkan Indonesia yang sejahtera. Berbagai sasaran dilaksanakan untuk mewujudkan visi misi tersebut, maka susunlah prioritas dan arah kebijakan salah satunya termaktub dalam angka 5. Peningkatan Kualitas Kehidupan Beragama. Dengan kebijakan yang diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan, pemahaman agama dan kehidupan beragama. Dalam RPJM Bab 31 Peningkatan Kualitas Kehidupan Beragama, bahwa pembangunan agama merupakan upaya untuk memenuhi salah satu hak dasar rakyat, yaitu hak memeluk agama dan beribadat menurut keyakinan masing-masing sebagaimana diatur di dalam UUD 1945, Bab XI Pasal 29 (1) dan (2), yang menegaskan bahwa “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.” Pemerintahan SBY menilai bahwa pemahaman, penghayatan, dan pengamalan ajaran agama di masyarakat masih kurang memadai. Maka arah kebijakan peningkatan kualitas kehidupan beragama menjadi program-program pembangunan salah satunya melalui pemantapan landasan peraturan perundang-undangan pelayanan kehidupan beragama.<sup>505</sup>

---

<sup>505</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun*

Pada dasarnya SBY membuat arah kebijakan pembenahan sistem dan politik hukum untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum dan kultur (budaya) hukum.<sup>506</sup> Dalam memperbaiki substansi hukum maka pemerintahan SBY melakukan kebijakan pembuatan hukum. Sementara untuk melaksanakan ketentuan hukum yang telah ada, atau implementasi serta capaian hukum dimaksudkan untuk memperbaiki struktur dan kultur hukum. Hal tersebut dapat dilihat dari penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum serta keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan hukum.

### **1. Implikasi Kebijakan Politik Hukum Islam SBY terhadap Metodologi Hukum Islam**

Pada periode SBY terdapat enam produk hukum Islam yang disahkan, empat diantara undang-undang tersebut belum pernah ada dan dua buah Undang-Undang yang materinya diperbaharui. Pada proses kelahiran dan pelaksanaan undang-undang Islami tersebut memberi implikasi terhadap metodologi hukum Islam, sebagai berikut:

*Pertama*, dalam pembentukan UU Wakaf, ditinjau dari kacamata metodologi hukum sangat jelas terlihat nilai kemaslahatannya. Wakaf merupakan ajaran Islam, yang tidak hanya memiliki dimensi spiritual dalam meningkatkan ketakwaan kepada Allah, tetapi memiliki dimensi

---

2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab 31, Bagian IV. 31-5 hlm. 265

<sup>506</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*, Bab IX, Pembenahan Sistem dan Politik Hukum, Bagian III. 9-4, hlm 72.

sosial dengan konsep filantropi yang mampu memberikan kesejahteraan ekonomi umat. Allah menyebutkan di dalam QS. Albaqarah: ayat 261 dan 267, QS. Ali Imran: 92.<sup>507</sup> Demikian pula penjelasan pada banyak Hadits tentang keutamaan wakaf. Perluasan konsep wakaf, bukan hanya aset tak bergerak, namun juga aset bergerak berbentuk uang, logam mulia, surat-surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan benda bergerak lainnya sesuai dengan ketentuan syariah. Aksiologi (dalam istilah *ushul* fikih adalah *maqashid syariah*) undang-undang ini adalah tercapainya cita-cita agama yakni cita-cita tentang kesejahteraan sosial menuju negara *welfare*.

*Kedua*, pembentukan peradilan sebagai penegakan hukum dari segi metodologi hukum Islam, jelas banyak sekali perintah Allah dalam Alquran supaya menetapkan hukum dengan adil. Sebagaimana tertulis dalam QS. Annisa: 58, 60, 105, 135, 139 dan banyak lagi.<sup>508</sup> Peradilan Agama di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 di bawah Departemen Agama. Dikarenakan adanya amandemen UUD 1945, menyebutkan bahwa Peradilan Agama merupakan salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung bersama Peradilan lainnya, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006. Di dalam undang-undang tersebut perluasan kewenangan PA ditambahi

---

<sup>507</sup>QS. Albaqarah: 261: Perumpamaan (nafkah yang dikeluarkan oleh) orang-orang yang menafkahkan hartanya di jalan Allah adalah serupa dengan sebutir benih yang menumbuhkan tujuh bulir, pada tiap-tiap bulir seratus biji. Allah melipatgandakan (ganjaran) bagi siapa yang Dia kehendaki...”

<sup>508</sup>QS. Annisa: 58: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil...”

penanganan perkara zakat, infak dan ekonomi syariah. Kemudian diperbaharui lagi dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009. Pada Undang-Undang ini, Peradilan Agama telah mampu melaksanakan sendiri keputusan-keputusannya karena sudah mempunyai kelengkapan hukum acara dan perangkat lainnya. Maka aksiologi (*maqashid syariah*) yang di dapat dari perubahan perundang-undangan peradilan tersebut yakni terciptanya unifikasi Hukum Acara Peradilan Agama dapat digunakan oleh semua orang Islam.

## **2. Implikasi Kebijakan Politik Hukum Islam SBY terhadap Masyarakat**

Bila menggunakan pendapat Eugene Staley, bahwa tolok ukur pembangunan yang berhasil di negara-negara yang sedang berkembang, seperti Indonesia, ialah: 1) Tingkat produksi dan pendapatan yang lebih tinggi dan merata; 2) Kemajuan dalam pemerintahan sendiri yang demokratis, mantap dan sekaligus tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dan kehendak-kehendak rakyat; 3) Pertumbuhan hubungan sosial demokratis, termasuk kebebasan yang meluas, kesempatan-kesempatan untuk mengembangkan diri, dan penghormatan kepada kepribadian individu; 4) Tidak mudah terkena komunisme dan totaliterianisme lainnya, karena alasan-alasan di atas. Dengan penilaian dasar menurut Nurcholis Madjid, maka pemerintah harus membahas sisi manusia pembangunan. Pendekatan terhadap masalah-masalah pembangunan semata-mata dari sudut pandang ekonomi tampaknya

terlalu tidak memperdulikan efeknya atas masyarakat, aspirasi-aspirasi, rasa dan nilai-nilai mereka. Dan, kini harus lebih memperhatikan aspek manusiawi dan sosial pembangunan bersumber pada norma dasar yang telah digariskan sebagai tujuan bangsa: menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>509</sup>

Dengan melihat kebijakan hukum Islam yang disahkan pada periode SBY, hampir seluruhnya membawa pesan pembangunan ekonomi, di mana tujuannya bermuara pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tokoh mazhab ekonomi Islam *Iqtishaduna*, Baqir Ash-Shadr mengatakan bahwa manusia tidaklah memegang hak kepemilikan atas barang dan kekayaan, karena kekayaan adalah milik Allah. Maka pemerintahlah yang memiliki hak untuk mengelolanya sebagai khalifah Allah. Doktrin ini terikat dengan sistem kekuasaan pada tataran praktis.<sup>510</sup>

Meskipun kebijakan hukum Islam yang disahkan pemerintah SBY sebagian besar atau bisa dikatakan seluruhnya berlatar belakang ekonomi syariah, namun bila dilihat dari tujuan RPJPN periode pertama pemerintahan SBY 2004-2009 yaitu: “terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab.” Pada akhirnya melahirkan beberapa hukum Islam yang berimplikasi pada peningkatan kenyamanan masyarakat dalam menjalankan seluruh aspek

---

<sup>509</sup>Nurcholish Madjid, *Islam Kemodernan dan Ke-Indonesiaan*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 98.

<sup>510</sup> Muhammad Baqir Ash-Shadr, *Buku Induk Ekonomi Islam Iqtishaduna*, Penerjemah: Yudi, Cet. 1, (Jakarta: Zahra, 2008), hlm. 103.



kehidupannya baik dalam membentuk pribadi, keluarga maupun membina ketertiban sosial. Bukan hanya kenyamanan khusus umat Islam saja tapi juga untuk seluruh masyarakat Indonesia secara nasional. Hal ini tentu karena pemerintah selaku pemimpin negara memperdulikan efeknya atas masyarakat, mendengarkan aspirasi-aspirasi, rasa dan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat.

Pada periode SBY, terdapat empat Undang-Undang Islami yang lahir dan dua Undang-Undang Islami yang diperbaharui. Kelahiran empat buah hukum Islami yang sebelumnya memang belum pernah ada, yakni UU Wakaf, UU SBSN, UU Perbankan Syariah, UU Jaminan Produk Halal. Dan ada dua undang-undang yang diperbaharui materinya yaitu UU Peradilan Agama dan UU Pengelolaan Zakat. Keseluruhan undang-undang ini memberi implikasi yang besar terhadap masyarakat, paling tidak dari segi jiwanya menopang terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari keenam produk undang-undang Islami yang disahkan pemerintah SBY, Undang-Undang Jaminan Produk Halal, dari segi materi mungkin tidak mendukung pembangunan ekonomi secara langsung, Undang-Undang JPH juga tidak mengandung unsur politis. Akan tetapi pemerintah memperdulikan efeknya atas masyarakat, mendengarkan aspirasi-aspirasi, rasa dan nilai-nilai mereka. Padahal di balik pengundangan JPH, ekonomi rakyat makin maju dan berkembang karena tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap produk yang lulus uji. Dengan demikian pemerintah telah memberikan kenyamanan masyarakat

dalam menjalankan agama. Sangat layak kita sampaikan terima kasih dan kita berikan penghargaan luar biasa kepada presiden SBY, karena telah merespon kehendak masyarakat muslim meskipun banyak yang menentang kebijakan beliau dengan anggapan bahwa lahirnya Undang-Undang Jaminan Produk Halal akan mengganggu perekonomian Indonesia. Karena agama bukan sekedar mencari kebahagiaan yang fatamorgana. Makan dan minum serta menggunakan produk jangan sampai mengandung najis yang malah menjauhkan diri dari pencipta. Karena pada dasarnya apa yang kita makan dan minum serta gunakan merupakan bagian dari ibadah. Maka agama adalah tentang keyakinan atau keimanan untuk mencapai ridha Allah. Sebab esensi kemanusiaan tidak terbatas pada pertumbuhan material semata-mata, melainkan meliputi perlindungan bathiniyah pada diri manusia itu.

Berikut, beberapa argumen yang menjelaskan implikasi kebijakan politik hukum Islam pemerintahan SBY terhadap masyarakat:

1. [UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf](#), dengan keluarnya UU Nomor 41 Tahun 2004, sehingga terintegrasilah peraturan perundang-undangan di bidang perwakafan. Perluasan pengaturan mengenai wakaf, bukan hanya aset tak bergerak, namun juga aset bergerak berbentuk uang, logam mulia, surat-surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan benda bergerak lainnya sesuai dengan ketentuan syariah. Masyarakat bisa menggunakan kesempatan ini untuk

memajukan kesejahteraan seluruh umat Islam, karena konsep filantropi yang ada dalam ajaran Islam dapat diberlakukan.

Tingkah laku ekonomi yang tidak menunjang, apalagi yang menghalangi terwujudnya keadilan sosial dikutuk dengan keras, bahkan tidak ada kutukan Kitab suci Alquran yang lebih keras dari pada kutukan kepada para pelaku ekonomi yang tidak adil serta orang yang tidak mau berderma. Ekspresi Alquran dalam surat at-Takatsur dan al-Humazah serta at-Taubah, ayat 34-35 demikian hebatnya. Keyakinan umat Islam atas tindakan atau perbuatan yang tidak peduli terhadap kesejahteraan sosial akan menuai kesengsaraan, mungkin tidak di dunia tapi di alam kubur dan di akhirat pasti ia akan merasakannya. Itulah sebabnya cita-cita agama merupakan cita-cita tentang kesejahteraan sosial. Sampai pada akhirnya kita akan mencapai negara *welfare* atau dalam ungkapan populer kita menyebutnya dengan negara *baladatun thoiyibatun wa rabbun ghafur*. Maka pada pemerintahan SBY tidak ada kesenjangan antara Islam dan politik. Negara sangat terbuka terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Alquran dan bersedia untuk menempuh langkah memositifkan ajaran Islam.

2. [Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara](#); Pada Penjelasan UU Nomor 19 Tahun 2008 bahwa konsep keuangan Islam didasarkan pada prinsip moralitas dan keadilan

yang bersifat universal dan inklusif.<sup>511</sup> Namun juga peranan agama dari sisi yang lain bersifat eksklusif, dimana agama memainkan peranan dalam membentuk sosial historis dan sosial-kultural seseorang. Saat ini kita dihadapkan pada industri perbankan yang di dalam sirkulasi dan proses kerjanya dianggap mengandung *riba*, *gharar* dan seterusnya. Bila proses industrialisasi merubah religiusitas seseorang, maka seolah-olah agama merupakan hambatan terhadap proses modernisasi dan industrialisasi. Bisa jadi pernyataan itu benar, namun di sisi lain justru menopang dan meningkatkan religiusitas seseorang. Sikap keagamaan yang memandang kepercayaan atau iman sebagai tujuan pada dirinya sendiri, akan mencari cara yang menimbulkan perasaan bahagia dan lega karena nilai intrinsiknya. Cara (*istimbath*) tersebut ia gali dari Kitab Suci agar tidak salah pengertian dan tersesat, sampai menemukan jawaban hukum yang lebih dinamis. Dimensi religiusitas inilah yang memperkuat pola-pola hubungan masyarakat industrial.

Penemuan hukum keuangan syariah tentang SBSN yang dijadikan regulasi nasional memberi peluang untuk menarik investor dan pelaku bisnis masuk dan membesarkan industri keuangan syariah nasional. Alternatif ini dikarenakan prinsip ekonomi syariah yang tidak mengejar keuntungan material, namun menjaga kepentingan spiritual dan kemaslahatan masyarakat secara umum. Prinsip ekonomi syariah terpercaya untuk memberi solusi permasalahan yang dihadapi Negara

---

<sup>511</sup>Inklusif dimaksudkan karena sistem sosial yang menekankan perlunya individu-individu dalam masyarakat dikontrol oleh kesetiaan menyeluruh kepada seperangkat sentral kepercayaan dan nilai. Nurcholish Madjid, *Ibid*, hlm. 135.

pada umumnya dan stabilitas perekonomian nasional pada khususnya. Oleh karena itu ekonomi syariah bukan untuk orang yang beragama Islam saja, tetapi untuk semua ummat. Universalitas ekonomi syariah yang mengajarkan prinsip keadilan, kejujuran, kebenaran, kerjasama, tolong menolong, dan memiliki kemaslahatan manusia secara menyeluruh. Itulah sebabnya di masa pemerintahan SBY industri ekonomi bangkit bersama (yang dipelopori) masyarakat agama atau sosialisme-religius, atau lebih khusus lagi sosialisme-Islam.

### 3. [Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah](#);

Barangkali sudah menjadi kesepakatan umum bahwa umat manusia saat sekarang sedang menghadapi persoalan yang harus dipecahkan. Sudah jelas bahwa kapitalisme Barat, yang kini sedang memonopoli merk kemordenan, memang tidak disepakati oleh semua orang sebagai jalan hidup yang terbaik. Karena itu, timbul berbagai gejala yang merupakan percobaan memberi alternatif. Akhir-akhir ini juga mulai tampak gejala spiritualisme yang meluangkan kemungkinan bagi semakin diterimanya agama sebagai alternatif. Agama merupakan suatu cara manusia menemukan solusi dalam kehidupannya. Itu karena agama memiliki Kitab Suci. Kitab Suci merupakan wujud kasih sayang Tuhan kepada manusia agar mampu mengarungi kehidupan dunia untuk kebahagiaannya di dunia dan akhirat. Alquran meskipun tidak menjelaskan detail problem masyarakat modern, namun Alquran mengandung pesan-pesan khusus atau prinsip-prinsip syariah yang dapat

diambil sebagai pegangan manusia hidup sampai zaman apapun namanya.

Sebagai masyarakat agama, Islam tetap menjadi penyumbang perubahan sosial yang berkeadilan sosial. Industri perbankan yang dijalankan tentu berbeda dengan cara-cara yang dijalankan oleh kapitalisme Barat. Dalam penjelasan umum, diundangkannya Perbankan Syariah guna menjamin kepastian hukum bagi *stakeholders* dan sekaligus memberikan keyakinan kepada masyarakat dalam menggunakan produk dan jasa Bank Syariah. Masyarakat merasa dilindungi dengan pengaturan kegiatan usaha dalam Perbankan Syariah karena prinsip syariah sangat menentang unsur-unsur yang mengandung riba, *maisir*, *gharar*, haram dan zalim. Penerapan ekonomi syariah mengantarkan masyarakat kepada kesejahteraan dan keadilan ekonomi.

#### 4. [Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal](#)

Masalah-masalah yang muncul akibat dinamika ilmu pengetahuan dan teknologi, yang merupakan ciri-ciri utama abad modern yang secara tak terbendung mengubah bentuk dan jaringan masyarakat serta lembaga-lembaganya. Pada abad moden nilai berganti dengan cepat, demikian pula cara hidup, dengan akibat timbulnya rasa tidak menentu serta kejutan-kejutan, dan memisahkan manusia semakin jauh dari kepastian moral dan etis agama. Di zaman modern orang minum dari botol kemasan yang kandungan zat berbahayanya tidak diketahui. Kita mengonsumsi obat yang mengandung kimia dan senyawa babi. Kita

menikmati makanan dan jajanan yang mengandung pewarna yang membuat mata tergiur, sekaligus mengandung pengawet dan penyedap yang membuat lidah sangat ketagihan. Kita menggunakan krim kecantikan yang mengandung merkuri. Dan banyak lagi produk yang lahir akibat keserakahan produsen, dimana yang mereka lakukan hanya menjalankan prinsip ekonomi Barat mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dari modal yang sekecil-kecilnya.

Mengapa Undang-Undang JPH ini perlu? Karena masyarakat tidak mampu melindungi dirinya sendiri tanpa sistem. Sebagai makhluk sosial sangat bergantung pada orang lain dalam pemenuhan kebutuhannya. Itulah sebabnya Undang-Undang JPH ini penting karena memberi perlindungan dan jaminan untuk memeluk dan menjalankan ibadah agama sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Makanan, minuman, obat, kosmetik, produk kimia biologi, dan produk rekayasa genetik yang terjamin kehalalannya bagi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perlindungan dan jaminan melaksanakan ibadah; sementara yang beredar belum semua terjamin kehalalannya. Untuk menjamin kepastian hukum, maka Pasal 20, Pasal 28J, dan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjadi konsideran penting perlunya UU JPH.

Kita tau bahwa UU JPH merupakan UU yang bayak dipertentangkan, tidak hanya sebelum pengesahan maupun pasca pengesahan. Hal ini

menunjukkan adanya *vested interest* yaitu kepentingan yang tertanam dengan kuat sekali dari sekelompok orang yang berusaha mengontrol suatu sistem sosial atau kegiatan tersebut baik dari pemerintah maupun pebisnis. Masyarakat (muslim) menginginkan jaminan perlindungan hukum produk halal segera diberlakukan. Sementara pelaku bisnis merasa keberatan karena akan mengganggu pemasukan mereka. Kita bersyukur kepada presiden SBY yang segera mengesahkan UU JPH ini sebelum jabatannya berakhir. Walaupun pemerintah setelahnya (Joko Widodo) lambat merespon peraturan pelaksanaan agar UU JPH ini segera dapat diimplementasikan. Dari tahun 2014 hingga tahun 2019, waktu tunggu yang tidak sebentar, barulah pemerintah Joko Widodo mengeluarkan peraturan pelaksanaannya. Harapan masyarakat pemerintah lebih representatif agar dapat mendengarkan aspirasi-aspirasi, rasa dan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat.

5. [Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989](#) tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; Kewenangan Pengadilan Agama menangani perkara perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan sadaqah seperti termaktub dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989, maka masa reformasi terbentuk:



- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 memperluas kewenangan Pengadilan Agama ditambahi penanganan perkara zakat, infak dan ekonomi syariah.
- Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Peradilan Agama telah mampu melaksanakan sendiri keputusan-keputusannya karena sudah mempunyai kelengkapan hukum acara dan perangkat lainnya. Kedudukannya sejajar dan sederajat dengan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Terciptanya unifikasi Hukum Acara Peradilan Agama dapat digunakan sebagai pegangan oleh semua masyarakat muslim, karena keyakinan masyarakat bahwa keputusan hakim Peradilan Agama adalah keputusan Allah.

6. [Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Zakat,](#)

Dengan secara dramatis Alquran melukiskan tema anti ketidakadilan ekonomi yang ada dalam Islam. Harta kekayaan adalah titipan Tuhan, yang dikuasakan kepada penerimanya agar dipergunakan untuk sesama anggota masyarakat atau kepentingan umum. Betapa dikatakan bahwa dalam harta orang-orang kaya itu ada hak yang pasti bagi orang-orang miskin. Betapa rendahnya orang-orang yang mempergunakan harta kekaannya (sendiri) untuk kepentingan dirinya sendiri saja dalam kehidupan yang mewah, sehingga dikatakan sebagai kawan setan, makhluk jahat dan seterusnya. Semangat itu sebetulnya

berjalan sejajar dan konsisten dengan semangat yang lebih umum, yaitu keadilan berdasarkan persamaan manusia (*egalitarianisme*).

Ayat-ayat itu merupakan petunjuk dan pegangan moral bagi kita yang aspiratif dan inspiratif. Apresiatif kepada cita-cita keadilan sosial haruslah bersifat dinamis. Kita mengeluarkan zakat dan menderma sebagai wujud apresiasi dalam penghayatan spritual, dan karena itu bersifat aspiratif serta inspiratif. Aspiratif memberi dorongan dan motivasi kepada kita dan dalam merealisasikannya dalam kehidupan nyata (duniawi) ini, harus bersandar pada ilmu pengetahuan (sosial) yang berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat termasuk memperjuangkannya menjadi hukum positif. Hasilnya memang sangat jelas, pasca pengundangan Zakat diberlakukan negara, memiliki efek yang sangat berarti diantaranya adalah menurunnya angka kemiskinan. Inspiratif memberi manfaat bagi manusia sehingga membuka pikiran dalam bentuk ide atau gagasan baru. Itulah sebabnya muncul pengaturan baru tentang zakat, karena dirasakan peraturan lama masih harus disempurnakan.

Dalam pengaturan sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011, memperbaharui UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, memang lebih mengarah kepada teknis. Teknis dibuat agar lebih terorganisirnya pembayaran zakat sebagai pengurang atas pajak yang dibayarkan (*tax credit*). Pajak dan zakat sebelumnya masih dipungut secara terpisah, sehingga masyarakat membayar double. Setelah UU

Nomor 23 Tahun 2011, maka pembayaran zakat dapat mengurangi beban pajak. Pajak yang dimaksud adalah pajak penghasilan karena merupakan pungutan resmi yang ditujukan kepada masyarakat yang berpenghasilan atau atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam satu tahun pajak untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara sedangkan zakat yang dimaksud adalah zakat profesi. Setoran zakat kepada BAZNAS dan LAZ, keduanya wajib memberikan bukti pembayaran atas zakat yang dibayarkan kemudian dapat digunakan oleh muzakki sebagai pengurang pajak.

### **3. Implikasi Kebijakan Politik Hukum Islam SBY terhadap NKRI**

Dalam kerangka NKRI, bahwa kebijakan politik hukum Islam SBY memiliki implikasi bahwa setiap hukum Islam yang telah disahkan berlaku bagi semua warga negara tanpa memandang agama yang dipeluknya. Hukum nasional harus mampu mengayomi bangsa dan negara dalam segala aspek kehidupannya. Maka pembangunan hukum nasional harus menggunakan wawasan nasional, yaitu wawasan kebangsaan, wawasan nusantara dan wawasan bhineka tunggal Ika. Wawasan kebangsaan harus berorientasi penuh pada aspirasi serta kepentingan generasi yang akan datang dan mampu menyerap nilai-nilai hukum modern serta dapat menangkai segala persoalan di masa mendatang. Wawasan nusantara berorientasi pada perbedaan latar belakang sosial budaya dan kebutuhan hukum yang dimiliki oleh kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat, namun mereka harus dapat merasakan hadirnya hukum Islam mengayomi

segala kehidupan mereka. Sebagai contoh hadirnya UU JPH mengayomi masyarakat dari kehalalan produk yang meliputi barang dan/atau jasa yang terkait dengan makanan, minuman, obat, kosmetik, produk kimiawi, produk biologi, dan produk rekayasa genetik serta barang guna yang dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh masyarakat. Kenyataannya bukan hanya kalangan muslim yang terlindungi dengan undang-undang ini, namun banyak kalangan non muslim juga menggunakan produk halal karena keamanan pemakaian dan penggunaannya. Wawasan *bhineka tunggal ika* bahwa perbedaan suku, agama, budaya dan agama sebagai aset pembangunan nasional yang harus dihormati, sepanjang tidak membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa. Seluruh legislasi UU Islami seperti Wakaf, UUPA, SBSN dan Perbankan Syariah, dan Pengelolaan Zakat, serta JPH seluruhnya berwawasan nasional yang memiliki arah kebijakan untuk masa depan Indonesia.

Transformasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan merupakan produk interaksi antar elite politik Islam (para ulama, tokoh ormas, pejabat agama, dan cendekiawan muslim) dengan elite kekuasaan (*the ruling elite*) yakni kalangan politisi dan pejabat negara. Adanya tawar-menawar dari kekuatan relatif dari kelompok yang berkepentingan dengan sekelompok legislator yang memiliki suara besar di parlemen. Dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dirubah menjadi: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR."

Perubahan ayat (1) dari Pasal 5 itu dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan legislatif (membentuk undang-undang). Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Pemberdayaan DPR tidak menyebabkan DPR lebih kuat dibandingkan Presiden karena kedua lembaga tersebut berada dalam kedudukan yang seimbang/setara. Berikut legislasi hukum Islam yang lahir pada periode SBY serta implikasinya terhadap NKRI, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf Wakaf yang merupakan Usul [Pemerintah](#). Bahwa wakaf telah memainkan peranan penting dalam kehidupan umat Islam sejak dahulu. Keberadaan wakaf mampu menjadi jalan kesejahteraan umat Islam dalam beragam bentuk, misalnya pembangunan tempat ibadah, pendidikan, kesehatan, pelayanan sosial serta kepentingan umum lainnya. Keberadaan wakaf pun terus memberikan dampak signifikan dalam sendi-sendi kehidupan umat Islam. Sebab keberadaan wakaf sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ajaran Islam, tidak hanya memiliki dimensi spiritual sebagai upaya meningkatkan ketakwaan kepada Allah SWT, tetapi memiliki dimensi sosial yang mampu memberikan kesejahteraan ekonomi umat. Pasca berlakunya UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf berimplikasi pada pengelolaan wakaf menjadi lebih variatif dan kreatif termasuk adanya wakaf uang. Dampak kebijakan tersebut wakaf harus dikelola oleh

lembaga dan sifatnya produktif. Pengelolaan wakaf uang dengan investasi dapat memberikan banyak manfaat kesejahteraan dan kemaslahatan terhadap masyarakat yang tentunya mensejahterakan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan diperbaharui dengan Undang-Undang 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Perubahan UU tersebut akibat [amandemen 1945](#), sehingga semua peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai harus disesuaikan termasuk UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Dalam UUD 1945, Peradilan Agama merupakan salah satu lingkungan peradilan yang berada di Mahkamah Agung bersama Peradilan lainnya. Oleh karena itu pemberlakuan kebijakan satu atap (*the one roof system*), berakibat pada pengalihan organisasi, administrasi, serta finansial sehingga Peradilan Agama yang sebelumnya di bawah Kementerian Agama beralih ke Mahkamah Agung. Dalam penjelasan UU Nomor 50 Tahun 2009 menegaskan bahwa Perubahan penting lainnya atas UU Nomor 7 Tahun 1989 adalah sebagai penguatan hakim, baik pengawasan internal oleh MA maupun pengawasan eksternal atas pelaku hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Perubahan secara umum untuk mewujudkan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang

merdeka dan peradilan yang bersih serta berwibawa, yang dilakukan melalui penataan sistem peradilan yang terpadu (integrated justice system), terlebih peradilan agama secara konstitusional merupakan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Penjelasan ini tentu sangat jelas bahwa peran Peradilan Agama secara konstitusi diakui dan dibutuhkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara yang merupakan Usul [Pemerintah](#). Berdasarkan UU SBSN Pasal 4 bahwa tujuan penerbitan SBSN adalah untuk membiayai APBN termasuk membiayai anggaran proyek. Pasal 5 UU SBSN menyatakan bahwa penerbitan SBSN dapat dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah atau melalui Perusahaan Penerbitan SBSN. Sejak tahun 2008, Pemerintah telah berupaya mendorong perkembangan keuangan syariah melalui penerbitan SBSN. Selama satu dekade, SBSN telah menjadi instrumen pembiayaan dan investasi syariah yang penting, serta turut berperan langsung dalam pembangunan infrastruktur di tanah air. Dengan demikian jelas UU SBSN sangat diperlukan bagi instrumen investasi syariah dan pembiayaan APBN termasuk pembangunan proyek di tanah air sehingga sangat jelas kontribusinya dalam memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. RUU Perbankan Syariah diajukan oleh Bank Indonesia (BI), Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia (Asbisindo) dan Ikatan

Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). Versi BI dominan dibahas oleh Pemerintah dan DPR, dan versi Asbisindo berisi harapan dan keinginan pelaku perbankan syariah dan versi ICMI menginginkan kondisi ideal bagi industri perbankan syariah, termasuk semua pihak terkait. Namun belakangan hanya dua naskah RUU Perbankan Syariah yang disebut, yaitu naskah usulan pemerintah dan naskah usulan DPR. Pembahasan selanjutnya RUU ini dijadikan [Usul DPR](#). [Implikasi dari lahirnya UU Perbankan Syariah](#): *pertama*, kedudukan bank syariah sangat kuat dengan lahirnya UU tersebut, sebab tidak hanya menegaskan *dual banking system* dalam sistem perbankan nasional, tetapi juga menegaskan kesejajaran bank syariah dengan bank konvensional dalam sistem perbankan nasional. *Kedua*, jaminan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan pengguna jasa perbankan syariah, baik masyarakat secara nasional maupun investor luar. *Ketiga*, Sistem ekonomi syariah terbukti secara empiris menunjukkan keunggulan dalam menyelamatkan di masa-masa krisis, terutama di awal tahun 1997. Ketika bank konvensional mengalami goncangan hebat dan sebagian dilikuidasi, tetapi bank-bank syariah aman dan selamat dari badai hebat tersebut. Sehingga backup perbankan nasional oleh perbankan syariah sangat dibutuhkan bagi NKRI, namun harapan ke depan tidak sekedar alternatif atau backup namun dapat memainkan peranannya sendiri dalam dunia perbankan.

Secara umum struktur hukum Perbankan Syariah ini sama dengan Hukum Perbankan Nasional. Aspek baru yang diatur dalam UU ini adalah



terkait dengan tata kelola (*corporate governance*), prinsip kehati-hatian (*prudential principles*), manajemen resiko (*risk management*), penyelesaian sengketa, otoritas fatwa dan komite perbankan syariah serta pembinaan dan pengawasan perbankan syariah. Bank Indonesia tetap mempunyai peran dalam mengawasi dan mengatur perbankan syariah di Indonesia, namun saat ini pengaturan dan pengawasan perbankan, termasuk perbankan syariah di bawah Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sesuai dengan amanah UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Namun ke-khasan perbankan syariah memberlakukan prinsip-prinsip syariah meliputi unsur-unsur yang menolak riba, *maisir*, *gharar*, haram dan zalim. Oleh karena itu terbentuknya hukum Perbankan Syariah semakin menguatkan perbankan nasional di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. UU Pengelolaan Zakat merupakan usul pemerintah dan DPR namun dalam prolegnas menjadi [Usul DPR](#). Dimensi zakat tidak hanya bersifat ibadah ritual saja, tetapi mencakup juga dimensi sosial, ekonomi, keadilan dan kesejahteraan. Menurut data statistik Angka kemiskinan di Indonesia, mencapai 30,12 juta jiwa penduduk miskin (12,49 persen populasi) di tahun 2011, maka realitas sosial tersebut perlu mendapat perhatian serius. Menurut penelitian bahwa aktivitas zakat, yang dilakukan sebagian besar masyarakat Indonesia, dinilai menjadi peluang dalam

penurunan angka kemiskinan.<sup>512</sup> Berdasarkan perhitungan komponen Indikator Pemetaan Potensi Zakat (IPPZ), potensi zakat Rp. 233,8 triliun (setara 1,72 persen) dari Produk Domestik Bruto (PDB) tahun 2017 yang dibagi dalam lima objek zakat, yaitu pertanian (Rp. 19,79 triliun), peternakan (Rp. 9,51 triliun), uang (Rp. 58,76 triliun) perusahaan (Rp. 6,71 triliun), dan penghasilan (139,07 triliun). Berdasarkan statistik penghimpunan zakat di Outlocok, tercatat total penghimpunan nasional pada 2017 sebesar Rp. 6.224.371.269.471. jumlah itu naik Rp. 1.207.078.142.521 (24 persen) dari tahun 2016 yang besarnya Rp. 5.017.293.126.950,-.<sup>513</sup>

GAMBAR 9: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia



<sup>512</sup>Hasil penelitian pakar ekonomi zakat, Muhammad Anton Athoillah, berdasarkan penelitiannya di enam provinsi yakni Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DKI Jakarta, Banten dan Yogyakarta (2001-2012), diketahui perolehan dana zakat yang meningkat tajam menjadikan data penduduk miskin mengalami penurunan. Temuan penelitian ini menyimpulkan bahwa zakat bisa dijadikan salah satu pendapatan nasional, yang dapat digunakan untuk penurunan angka kemiskinan. Baca: Sindonews.com, Oleh: Anne Rufaidah, Rabu, 11 Februari 2015, *Ekonomi Zakat Bisa Turunkan Angka Kemiskinan*, <https://ekbis.sindonews.com/read/962732/34/ekonomi-zakat-bisa-turunkan-angka-kemiskinan-1423583602> Download: Senin, 23 Maret 2020, Pukul: 12.14.

<sup>513</sup>Republika.co.id, oleh Hudli Lazwardinur, Praktisi Perbankan/Pemerhati Ekonomi Syariah, Senin, 15 Juli 2019, *Seberapa Besar Potensi Zakat di Indonesia?*, <https://republika.co.id/berita/punxdq440/seberapa-besar-potensi-zakat-di-indonesia> Download: Senin, 23 Maret 2020, Pukul: 13.09.

Pada UU Nomor 23 Tahun 2011 pengganti UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, berimplikasi pada lebih terorganisirnya pembayaran zakat sebagai pengurang atas pajak yang dibayarkan (*tax credit*) yang sebelumnya masih dihitung double. Melihat perkembangan yang signifikan, ke depan potensi-potensi zakat diharapkan menjadi perekat bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan hanya untuk muslim yang kurang mampu saja tetapi untuk kesejahteraan bangsa ini baik muslim maupun non muslim.

6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal.

RUU JPH berawal dari usul pemerintah 2004-2009, karena tertunda pembahasan yang panjang maka tahun 2011 menjadi [Usul DPR Prioritas Tahun 2011](#). Dalam Penjelasan UU JPH menyebutkan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Oleh karena itu, [jaminan penyelenggaraan Produk Halal](#) bertujuan memberikan kenyamanan, keamanan, keselamatan, dan kepastian ketersediaan Produk Halal bagi masyarakat dalam mengonsumsi dan menggunakan Produk, serta meningkatkan nilai tambah bagi Pelaku Usaha untuk memproduksi dan menjual Produk Halal. Tujuan tersebut menjadi penting mengingat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan, obat-obatan, dan kosmetik berkembang

sangat pesat. Hal itu berpengaruh secara nyata pada pergeseran pengolahan dan pemanfaatan bahan baku untuk makanan, minuman, kosmetik, obat-obatan, serta Produk lainnya dari yang semula bersifat sederhana dan alamiah menjadi pengolahan dan pemanfaatan bahan baku hasil rekayasa ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai JPH yang diatur dalam satu undang-undang yang secara komprehensif mencakup Produk yang meliputi barang dan/atau jasa yang terkait dengan makanan, minuman, obat, kosmetik, produk kimiawi, produk biologi, dan produk rekayasa genetik serta barang guna yang dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh masyarakat, berarti negara telah melindungi seluruh atau sebagian besar rakyatnya.

Dari gambaran di atas dapat disimpulkan bahwa pada periode SBY pemerintah dan DPR secara bersama sudah sangat respon terhadap hukum Islam untuk dijadikan hukum nasional. Adapun prosedur pengambilan keputusan politik di tingkat legislatif dan eksekutif dalam hal legislasi hukum Islam (*legal drafting*) mengacu kepada politik hukum yang dianut. Implikasi dari kebijakan politik hukum Islam yang dijalankan oleh pemerintahan SBY semakin memberi ruang gerak dan kenyamanan masyarakat muslim dalam menjalankan perintah agama, hal ini sesuai dengan konsep *mashlahat* yang merupakan upaya memenuhi salah satu hak dasar rakyat untuk beribadah dan menjalankan perintah agamanya itu.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. SIMPULAN

Konstelasi politik pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2014, berkonfigurasi demokratis. Indikator utamanya yakni telah terlaksananya pilar-pilar demokrasi pada periode SBY. *Pertama*, terciptanya kebebasan pers. Para tokoh pers mengapresiasi selama kepemimpinan SBY tidak ada pemberedelan atau tindakan hukum terhadap pers. *Kedua*, meningkatnya partisipasi politik dalam Pemilu, yang menunjukkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik yang mereka dukung, yang siap memperjuangkan aspirasi mereka. *Ketiga*, Ormas dan LSM meningkat pesat. Tahun 2005 Ormas berjumlah 3 ribu menjadi 9 ribu Ormas. Laporan BPHN 2010 menyebutkan sebanyak 14.250 LSM yang tercatat di Departemen Dalam Negeri yang setidaknya mencakup 10 jenis kegiatan yaitu usaha kesejahteraan sosial, pendidikan, keagamaan, pertanian, kehutanan, lingkungan, kesehatan, koperasi, hukum/advokasi dan perdagangan. *Keempat*, peran pemerintah tidak dominan. Secara pribadi SBY sangat terbuka dengan kritikan dan *open minded*. Indikator tersebut menunjukkan pemerintahan SBY tidak otoriter.

Secara garis besar, semua produk hukum Islam yang lahir pada periode SBY berkonfigurasi [demokratis](#), dengan karakter hukum yang responsif. Begitu juga pelaksanaan hukum Islamnya, secara umum pemerintah SBY dinilai [konsisten](#) menjalankan undang-undang yang telah

disahkan oleh dewan legislatif, sehingga keberlakuan norma tersebut dapat eksis.

Kebijakan politik hukum Islam SBY secara umum memberi pengaruh terhadap masyarakat antara lain: *pertama*, semakin memberi kebebasan dan kenyamanan masyarakat muslim dalam menjalankan perintah agama yang merupakan upaya untuk memenuhi salah satu hak dasar rakyat. *Kedua*, memberi pemahaman bahwa proses Islamisasi bukan hal yang dapat selesai seketika, tetapi merupakan sebuah proses untuk memperkuat kedudukan hukum Islam dalam politik hukum di Indonesia yang terpolarisasi dalam pembentukan sistem hukum yang berlaku. *Ketiga*, memberi pengetahuan dan pengalaman kepada masyarakat tentang faktor keberhasilan politik hukum Islam sehingga dapat dijadikan salah satu pijakan bagi umat Islam Indonesia untuk menentukan strategi di masa depan dalam mendekatkan atau mengakrabkan bangsa Indonesia dengan hukum Islam. *Keempat*, hukum Islam dijadikan hukum nasional menunjukkan hukum Islam semakin diakui dan mampu memberi kontribusi pada NKRI. Hal ini terwujud karena kepemimpinan SBY yang bercorak nasionalis-Islam. Beliau adalah presiden yang representatif yang dapat mendengarkan aspirasi-aspirasi, rasa dan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Sudah sewajarnya kita berterima kasih kepada bapak SBY Presiden Republik Indonesia ke enam periode 2004-2014 atas representasi dan jasa beliau sehingga enam produk hukum Islam disahkan. Bila dibandingkan dengan presiden-

presiden sebelumnya maka beliau paling banyak mengesahkan dan memberlakukan hukum Islam.

Penelitian ini menemukan bahwa, era SBY merupakan era politik hukum ekonomi syariah karena keenam produk hukum Islam yang dilahirkan sebagian besar atau seluruhnya berlatar belakang ekonomi syariah yakni UU Wakaf, UU Peradilan Agama yang sudah dapat mengadili sengketa syariah, UU SBSN, UU PS, UU Pengelolaan Zakat, UU JPH. Era ini layak dikatakan sebagai kebangkitan politik hukum ekonomi syariah.

## **B. SARAN**

Ada tiga rekomendasi penting untuk dijadikan agenda penelitian selanjutnya adalah: *pertama*, dalam mentransformasikan hukum Islam ke dalam hukum nasional, tidak hanya memperhatikan tinjauan kebijakan pembuatan hukumnya saja, perlu juga memperhatikan tinjauan implementasinya. Hal ini untuk mengukur konsistensi pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan hukum Islam yang telah disahkan tersebut. *Kedua*, kebijakan dalam pemberlakuan syariat Islam pada kenyataan sekarang ini bukan didominasi oleh pemerintahan/ presiden dari partai Islam saja, namun lebih kepada visi dan misi ke-Islaman seseorang. *Ketiga*, kajian politik hukum Islam perlu terus dikembangkan untuk membangun disiplin ilmu dalam khazanah kajian hukum Islam serta dapat dijadikan strategi dalam pembangunan hukum bernuansa syariah di negara Indonesia.

## BIBLIOGRAFI

### A. Buku-buku:

- Aditjondro, G. Junus. *Cikeas Makin Menggurita*. Yogyakarta: Galangpress, 2011.
- Aditjondro, G. Junus. *Membongkar Gurita Cikeas: Di Balik Skandal Bank Century*. Yogyakarta: Galangpress, 2010.
- Al-'Amri, Abdallah M. al-Husayn. *Dekonstruksi Sumber Hukum Islam Pemikiran Hukum Najm ad-Din Thufi*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2004.
- Al-Buti, M. Said Ramadan. *Dawabit al-Maslahah fi al-Shariah al-Islamiyyah*, Beirut: Muassasah al-Risalah, 2001.
- Al-Du'as, Izat Ubaid. *al-Qawaid al-Fiqhiyah ma'a Syarah al-Mujaz*. Damaskus: Dar al-Tarmizi, 1989.
- Al- Fasi, Allal. *Maqashid As-Syari'ah wa Makarimuha*. Mesir: Dar Al-Ma'arif, 1971.
- Ali, Fachry dan Bahtiar Effendi. *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*. Edisi Kedua. Bandung: Pustaka Mizan, 1990.
- Ali, M. Daud. *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Al-Raisani, Ahmad. *Muhadarah Dar al-Salam Fi Maqasid al-Syariah*. Dar al-Salam: Rabat, 2009.
- Al-Sais, M. Ali. *Tarikh al-Fiqh al-Islamiy*. Bairut: Dar al-Kutub al-ilmiyah, tt.
- Al-Qardhawi, Yusuf. *Madkhal li al-Dirasat al-Syariah al-Islamiyyah*. Kairo: Maktabah Wahbah, 2001.
- Al-Zuhaily, Wahbah. *Ushul al-Fiqhi al-Islami*. Cetakan I. Juz I. Damascus: Dar al-Fikr, 1986.
- Ash-Shadr, M. Baqir. *Buku Induk Ekonomi Islam Iqtishaduna*, Penerjemah: Yudi. Cetakan I. Jakarta: Zahra, 2008.
- Amal, T. Adnan dan Samsu Rizal Panggabean. *Politik Syariat Islam: dari Indonesia hingga Nigeria*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004.
- Arifin, Bustanul. *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Artha, A. Tuti. *Dunia Religius SBY*. Cetakan I. Yogyakarta: Best Publisher, 2009.
- Asyhadie, Zaeni dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Atmakusumah. *Tuntutan Zaman Kebebasan Pers dan Ekspresi*. Jakarta: Penerbit Spasi & VHR Book, 2009.
- As'ad, Aliy dan *Fathul Mu'in*. Bimbingan Moh Tolchah Mansoer. Juz 2. Kudus: Menara Kudus, 1979.



- as-Suyuthi, Imam Jalaluddin Abdurrahman. *al-Asybah wa an-Nadzair*. Riyadh: Maktabah Nazzar Musthafa, al-Baz, 1997.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konpres, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Auda, Jasser. *Reformasi Hukum Islam Berdasarkan Filsafat Makasid Syariah: Pendekatan Sistem*. Medan: Fakultas Syariah IAIN-SU Bekerjasama dengan La Tansa Press, 2014.
- Awwas, Omer. *Fatwa: the Evolution of an Islamic Legal Practice and Its Influence on Muslim Society*. Seri Disertasi. USA: The Temple University, 2014.
- Azizy, A. Qodri Abdillah. *Elektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*. Cetakan I. Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- Azra, Azyumardi. *Pergolakan Politik Islam: Dari Fundamentalisme, Modernisme Hingga Post-Modernisme*, Jakarta: Paramadina, 1996.
- Bakri, A. Jaya. *Konsep Maqashid al-Syari'ah Menurut al-Syatibi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996.
- Barton, Greg. *Biografi Gus Dur: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid*, Terj. Lie Hua, Pnyt. Ahmad Suaedy. Yogyakarta: Penerbit Lkis, 2002.
- Barton, Greg. *Gagasan Islam Liberal di Indonesia: Pemikiran Neo-Modernisme Nurcholish Madjid, Djohan Effendi, Ahmad Wahib, dan Abdurrahman Wahid, 1968-1980*, terj. Nanang Tahqiq, Edt. Edy A. Effendi, judul asli: *The Emergence of Neo-Modernism: A Progressive, Liberal Movement of Islamic Thought in Indonesia: A Textual Study Examining the Writings of Nurcholish Madjid, Djohan Effendi, Ahmad Wahib and Abdurrahman Wahid, 1968-1980*. Jakarta: Paramadina, 1999.
- Bik, Hudhari. *Tarikh Tasyri' Islamy*, Alih Bahasa: Mohammad Zuhri. Semarang: Darul Ihya Indonesia, 1980.
- Bisri, C. Hasan. *Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Dahlan, Abdul Azis. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Cetakan VI. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2003.
- Dahuri, Rokhmin dan Kristin Samah. *The Brave Lady: Megawati dalam Catatan Kabinet Gotong Royong*. Jakarta: Gramedia, 2019.
- Dimiyati, Khudzaifaf. *Teorisasi Hukum*. Yogyakarta: Gentha Publishing, 2010.
- Djazuli, Adjep. *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*. Jakarta: Kencana, 2003.

- Djalal, D. Patti. *Harus Bisa: Seni Memimpin ala SBY*. Jakarta: Red & White Publishing, 2008.
- Effendy, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998.
- Eibrahimy, Muhammad. *Biografi Tokoh Presiden dan Wakil Presiden*. Cetakan I. Jakarta: Balai Pustaka, 2012.
- Faizal, Akbar. *Partai Demokrat dan SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Fazlurrahman. *Islam*. Bandung: Penerbit Pustaka, 1984.
- Firmanzah. *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Firmanzah. *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia Anggota IKAPI DKI, 2010.
- Friedmann, Wolfgang. *Teori dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum*, (Susunan I). Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1996.
- Gaus, Ahmad. *Api Islam Nurcholish Madjid: Jalan Hidup Seorang Visioner*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- Hamid, Tijani Abd. Qodir. *Pemikiran Politik dalam Al-Quran*. Jakarta: Gema Insani Press, 2001.
- Habermas, Jurgen. *Konstelasi Paska-Bangsa: Esai-Esai Politik*, Judul Asli: *Post-National Constellations: Political Essays*, Terjemahan Max Pensky dari Naskah Berbahasa Jerman: "Die Postnationale Konstellation: Politische Essays", Penerjemah: Yudi Santoso. Bantul: Kreasi Wacana, 2018
- Halim, Abdul. *Politik Hukum Islam di Indonesia: Kajian Posisi Hukum Islam dalam Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru dan Era Reformasi*. Seri Desertasi, Jakarta: Balitbang dan Diklat Depag RI, 2008.
- Haliman. *Hukum Pidana Syariat Islam Menurut Ajaran Ahlus Sunnah*. Jakarta: Bulan Bintang, 1970.
- Harahap, Krisna. *Pasang Surut Kemerdekaan Pers di Indonesia*. Bandung: Grafitri, 2003.
- Hermawan, Eman. *Politik Membela yang Benar: Teori, Kritik dan Nalar*. Yogyakarta: KLIKR, bekerjasama dengan DKN Garda Bangsa Jakarta, 2001.
- Heryanto, G. Gun. *Media Komunikasi Politik: Relasi Kuasa Media di Panggung Politik*. Yogyakarta: IRCiSoD, 2008.
- Ibn al-Jauzi. *A'lam al-muwaqqi'in*. Beirut: Dar al-Jil.
- Ibn Hanbal, Ahmad. *Musnad Ahmad bin Hanbal*. Juz 5. Beirut: al-Maktabah al-Islamiyah, t.th.
- Ibnu Hamad. *Konstruksi Realitas Politik dalam Media Massa, Sebuah Studi Critical Discourse Analysis terhadap Berita-berita Politik*. Yayasan Obor Indonesia, 2004.

- Ibnu Khaldun. *Muqaddimah*. Cetakan VIII. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2003.
- Ibn Mandzur. *Lisan al-Arab*. Jilid III, V dan VI. Beirut: Dar al-Fikr, 1990.
- Ichtijanto. *Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukan*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994.
- Ikatan Bankir Indonesia. *Memahami Bisnis Bank Syariah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- Intan, Nurjannah., Sigit Suryanto., dan Yuni Dasusiwi. *Salahkah George Berantas Korupsi*. Jogjakarta: Jogja Bangkit Publisher, 2010.
- Isra, Saldi. *10 Tahun Bersama SBY: Catatan dan Refleksi Dua Periode Kepemimpinan*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2014.
- Iqbal, Muhammad dan Amin Husein Nasution. *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer*. Edisi Ketiga. Jakarta: Prenamedia Group, 2010.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Pranadamedia Grup, 2014.
- Iqbal, Muhammad. *Rekonstruksi Pemikiran Islam*. Jakarta: Kalam Mulia, 1994.
- Juhaya, S. Praja. *Hukum Islam di Indonesia. Pemikiran dan Praktik*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 1991.
- Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Direktorat Pemberdayaan Wakaf Tahun 2005. *Proses Lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*. Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Tahun 2005.
- Kersten, Carool. *Berebut wacana: Pergulatan Wacana Umat Islam Indonesia Era Reformasi*. Bandung: Mizan, 2018.
- Khallaf, A. al-Wahhab . *Ilmu Ushul Fiqh*, Juz 1, Maktabah Dakwah-Syabab al-Azhar, tt.
- Khamdan, Muhammad. *Negosiasi Hukum dan Politik*. Cetakan I, Kudus: Parist, 2010
- Koirudin. *Profil Pemilu 2004: Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Kovach, Bill dan Tom Rosenstiel. *The Elements of Journalism*, New York: Crown Publishers, 2001, diterjemahkan oleh Yusi A. Pareanom. *Sembilan Elemen Jurnalisme*. Cetakan I. 2003.
- Latif, Yudi. *Inteligensia Muslim dan Kuasa: Genealogi Inteligensia Muslim Indonesia Abad Ke-20*. Edisi Digital. Jakarta: Democracy Project, 2012.
- Leiden. *Encyclopedia of Islam. Shari'a*. Kominklijke Brill NV, 1999.
- Lesmana, Tjipta. *Dari Soekarno Sampai SBY: Intrik & Lobi Politik Para Penguasa*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

- Lev, Daniel Saul. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Madjid, Nurcholish. *Islam Kemodernan dan Ke-Indonesiaan*. Bandung: Mizan, 1993.
- Mahfud, Mohammad. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1996.
- Makmur, A. Makka. *The True Life of Habibie: Cerita di Balik Kesuksesan*. Cetakan I. Jakarta: Pustaka Iman, 2008.
- Manan, Abdul. *Pembaruan Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Marzuki, P. Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Copyright 2008. Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2008.
- McNair dan Brian. *An Introduction to Political Communication*. London: Routledge, 1995.
- Mudzhar, M. Atho. *Esai-Esai Sejarah Sosial Hukum Islam*, Cet 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Muhjad, M. Hadin dan Nunuk Nuswardani. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.
- Munawir, A. Warson. *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*. Surabaya: Pustaka Progressif, 1997.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper Colophon Books, 1978.
- Nugroho, Wisnu. *Pak Beye dan Istanaanya*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Nugroho, Wisnu. *Tetralogi Sisi Lain SBY: Pak Beye dan Istanaanya*. Jakarta: Kompas 2010.
- Ombara, Yahya. *Presiden Flamboyan SBY yang Saya Kenal*, Jakarta: Eswi Fondation, 2007.
- Pemberdayaan Wakaf Tahun 2005. *Proses Lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*. Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Tahun 2005.
- Pulungan, J. Suyuthi. *Fiqh Siyasah*. Cetakan I. Jakarta: Grafindo Persada, 1994.
- Quinton, Anthony. *Political Philosophy*. USA: Oxford University Press, 1978.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1980.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu hukum*, Cetakan Ketujuh. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.
- Rasyid, Roihan. *Hukum Acara Peradilan Agama*. Edisi Baru. Jakarta: Raja Grafindo Perdasa, 2015.
- Roskin, Michael . *Pengantar Ilmu Politik*, Edisi ke 14, diterjemahkan dari buku aslinya: *Political Science: an Introduction PEARSON*, Jakarta: Kencana, 2016.
- Saifullah. *Sejarah dan Kebudayaan Islam di Asia Tenggara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

- Saija, Ronald dan Iqbal Taufik. *Dinamika Hukum Islam Indonesia*. Edisi 1. Cetakan I. Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Salim, Arskal dan Azyumardi Azra. *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*. Singapore: ISEAS, 2003.
- Sinha, S. Prakash. *Jurisprudence Legal Philosophy in a Nutshell*, St. Paul. Minn: West Publishing Co, 1993.
- Seligman, E. Robert Anderson dan Alvin Saunders Johnson. *Encyclopedia of the Social Sciences*. Volume VIII. London: Macmillan Co
- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara*. Jakarta: UI Press, 1993.
- Smith, D. Eugene. *Religion and Political Development*. Boston: Little, Brown and Company, 1978.
- Soedarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru, 1983.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1981.
- Sulaiman, King Faisal. *Politik Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, 2017.
- Stoddard, Lothrop. *Duna Baru Islam, terjemahan: The New World of Islam*. Jakarta: Panitia Penerbit, 1966.
- Sudibyo, Agus. *SBY dan Kebebasan Pers: Testimoni Komunikasi Media*. Jakarta: Persatuan Wartawan Indonesia, 2014.
- Sumitro, Warkum., Mujaid Kumkelo., dan Moh Anas Kholis. *Politik Hukum Islam: Reposisi Eksistensi Hukum Islam dari Masa Kerajaan Hingga Era Reformasi di Indonesia*. Malang: UB Press, 2014.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997.
- Sunny, Ismail. *Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam bidang Hukum Islam*, dikutip dari Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia. Jilid I. Bandung: Ulul Albab Press, 1997.
- Suratmaputra, Ahmad Munif. *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002.
- Syahputra, Akmaluddin. *Perlindungan atas Eksistensi Masjid dan Tanah Wakaf*. MUI SUMUT: Tenda Besar Umat Islam, Medan, CV. Manhaji, 2019.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987.
- Thaha, Idris. *Islam dan PDI Perjuangan: Akomodasi Aspirasi Politik Umat*. Edisi I. Jakarta: Prenada, 2018.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka, 2001.
- Tuesang, Harie. *Upaya Penegakan Hukum dalam Era Reformasi*. Jakarta: Restu Agung, 2009.

- Uthman, M. Hamid. *al-Qamus al-Mubin fi Istihlahat al-Ushuliyun*. al-Qahirah: Dar al-Hadits, 1421 H / 2000 M.
- Wahid, Abdurrahman. *Prisma Pemikiran Gus Dur*. Yogyakarta: LkiS, 2000.
- Wahid, Marzuki dan Rumadi. *Fiqh Mazhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: LkiS, 2001.
- Wahyono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Cetakan II. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Wibisono, Yusuf. *Mengelola Zakat Indonesia: Diskusi Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*. Edisi Pertama. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Wicaksono, Pandu. *Ilusi Demokrasi Lokal: Refleksi Gerakan Antikorupsi Organisasi Masyarakat Sipil*. Malang: Kerjasama Intrans Publishing & Wisma Kalimetro 2014.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994.
- Wilopo. *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahannya*. Jakarta: Yayasan Idayu, 1978.
- Yakin, A. Utriza. *Sejarah Hukum Islam Nusantara Abad XIV-XIX M*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Yanggo, Huzaemah Tahida. *Membendung Liberalisme*. Jakarta: Republika, 2006.
- Zaenuddin, Jeje. *Politik Hukum Islam: Konsep, Teori dan Praktik di Indonesia*. Bandung: Mega Rancage Press dan PERSIS PERS, 2019.
- Zahrah, M. Abu. *Ushul al-Fiqh*. ttp: Dar al-Fikr al-Arabi. 1377 H/1985 M.
- Zein, M. Fadhilah. *Kezaliman Media Islam terhadap Umat Islam*. 2013.

## **B. Artikel dan Makalah:**

- Abdillah, Masykuri. "Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi". *Jurnal Ahkam*. 13. 2. (2013).
- Agustino, Leo dan Mohammad Agus Yusofi. "Pemilihan Umum dan Perilaku Pemilih: Analisis Pemilihan Presiden 2009 di Indonesia". *Jurnal Enam Bulanan*. 5. 1 (2009). *Politik: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, Jakarta: P4m, Program Magister ilmu Politik Universitas Nasional*. (2009).
- Al-Barbasy, M. Murod. "Politik Pasca Pemilu 2009: Pudarnya Politik Aliran". *Jurnal Enam Bulanan*. 5. 1 (2009). *Politik: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, Jakarta: P4m, Program Magister ilmu Politik Universitas Nasional*. (2009).

- Alim, Muhammad. "Perda Bernuansa Syariah dan Hubungannya dengan Konstitusi". *Jurnal Hukum*. 17. 1. (2010).
- Aziz, Noor. "Laporan Pengkajian Hukum tentang Menginventarisir Seluruh Lingkup yang Menjadi Persoalan di Bidang Pers". *Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM*. (2010).
- Fauzi, N. A. Febriana. "Fatwa di Indonesia: Perubahan Sosial, Perkembangan, dan Keberagaman". *Jurnal Hukum Novelty*. 8. 1. (2017).
- Fickar, Hadjar dan LSM. "Demonstrasi dan Demokrasi: Pertumbuhan LSM, Demonstrasi dan Demokrasi Era Reformasi", (disampaikan pada "Diskusi Implementasi Kebebasan Berbicara dan Berserikat". Kesbang DKI Jakarta, Hotel Puncak Jaya, Bogor, 2006.
- Mehmood, M. Ifzal. "Islamic Concept of Fatwa, Practice of Fatwa In Malaysia and Pakistan: The Relevance of Malaysia Fatwa model Legal System of Pakistan". *International Research Journal of Social Sciences*. 4. 9. (2015) : 46-51.
- Minhaji, Akh. "Hukum Islam: Antara Sakralitas dan Profanitas (Perspektif Sejarah Sosial)". *Pidato Pengukuhan Guru Besar Sejarah Sosial Pemikiran Hukum Islam pada Fakultas Syariah di hadapan Rapat Senat Terbuka UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Tanggal 25 September 2004*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2004
- Mudzar, M. Atho'. "Pengaruh Faktor Sosial Budaya terhadap Produk Pemikiran Hukum Islam. *Jurnal Mimbar Hukum*". *Al-Hikmah dan Ditbinbapera Islam*, 4. (1991).
- Mursitama, T. Nugraha. "Laporan Pengkajian Hukum tentang Peran dan Tanggungjawab Organisasi Kemasyarakatan dalam Pemberdayaan Masyarakat". *Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*. (2011).
- Nawawie, Hasyim. "Hukum Islam dalam Perspektif Sosial-Budaya di Era Reformasi". *Episteme*. Vol. 8, No.1, 2013.
- Republik Indonesia. "Ringkasan Eksekutif: Menata Perubahan Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera, Demokratis dan Berkeadilan, Pencapaian Kinerja Pembangunan KIB I (2004-2009) dan KIB II (2009-2014)". *Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*. (2014).
- Romli, Lili dan Dedi Irawan. "Membaca Arah Konsolidasi Politik Partai Golkar Pasca Pilpres 2009. *Jurnal Enam Bulanan*". 5. 1 (2009). *Politik: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, tulisan, Jakarta: P4m, Program Magister ilmu Politik Universitas Nasional, 2009*.
- Tempo Majalah Berita Minggu, No. 3709 Edisi 20-26 April 2009. "Opini: Pilih Satu Jangan Ragu". *Jaka"rta: PT Tempo Inti Media*. (2009).
- Wibisono, Yusuf. "Politik Ekonomi UU Perbankan Syariah Peluang dan Tantangan Regulasi Industri Perbankan Syariah, Bisnis & Birokrasi". *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*. 16. 2. (2009).

### C. Undang-Undang dan Peraturan Lainnya:

UU No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN, Bab IV tentang Arah, Tahapan, Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

UU Nomor 14 Tahun 1970 Jo. UU Nomor 35 Tahun 1999

UU RI Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009

Keputusan DPR-RI Nomor: 02B/DPR/RI/II/2010-2011 tanggal 14 Desember 2010.

### D. Internet:

Agustianto (Ketua I Ikatan Ahli Ekonomi Islam Indonesia). "Peran Asosiasi Ekonomi Syariah dalam Gerakan Literasi Keuangan Syariah (Bagian 4)". 7 Juli 2015. Diakses dari : <https://www.iqtishadconsulting.com/content/read/blog/artikel/peran-assosiasi-ekonomi-syariah-dalam-gerakan-literasi-keuangan-syariah-bagian-4>

Agustianto. "Argumentasi UU Sukuk dan Perbankan Syariah, (Sharia Economics.wordpress.com)". 1 Maret 2011. Diakses dari : <https://shariaeconomics.wordpress.com/tag/uu-sukuk/>

Agustyati, Khoirunnisa., Veri Junaidi., dan Ibrahim. "Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Pemantauan Pemilu 2009-2014". (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama Perludem, 2015) hlm. 70-72. Diakses dari : <https://media.neliti.com/media/publications/45224-ID-potret-partisipasi-organisasi-masyarakat-sipil-dalam-pemantauan-pemilu-1999-2014.pdf>

Ahmad. "Anggota Komisi IX bidang Kesehatan DPR RI Ahmad Zainuddin Menangkap kesan pesimistis Kementerian Kesehatan dalam menjalankan amanah UU Nomor 33 Tahun 2014". <https://www.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2017/09/06/122980/anggota-dpr-tak-seharusnya-menkes-pesimis-dalam-sertifikasi-halal-produk-farmasi.html>

Akbar, Jay. "Soekarno dalam Polemik Piagam Jakarta". 20 Juni 2017. Diakses dari : <https://tirto.id/sukarno-dalam-polemik-piagam-jakarta-cq7m>

Alimuddin. "9 Tahun Usia Undang-Undang Wakaf di Indonesia, Mahkamah Agung Republik Indonesia Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama". 31 Oktober 2013. Diakses dari :



<https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/9-tahun-usia-undang-undang-wakaf-di-indonesia-oleh-alimuddin-shi-mh-111>

Amrullah, Amri. "PKS Kawal RUU Jaminan Produk Halal Disahkan". 14 Desember 2012. Diakses dari : <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/12/14/mf0u6l-pks-kawal-ruu-jaminan-produk-halal-disahkan>

Aritonang, Herbert. "Fraksi PDS dan DPP PDS: RUU Syariah, Manipulasi Konstitusi". Tabloid Reformata Edisi 78, Maret 2008, diakses dari : [https://books.google.co.id/books?id=QwiYBwAAQBAJ&pg=PT22&lpg=PT22&dq=sbsn+sebagai+ruu+usul+pemerintah&source=bl&ots=km1LNj8luT&sig=ACfU3U30t7HIT4gW\\_yzcFVrn9pj\\_Px62w&hl=id&sa=X&ved=2ahUKEwjWiZSB5rfqAhVJPY8KHfvlC8k4ChDoATADegQIBxAB#v=onepage&q=sbsn%20sebagai%20ruu%20usul%20pemerintah&f=false](https://books.google.co.id/books?id=QwiYBwAAQBAJ&pg=PT22&lpg=PT22&dq=sbsn+sebagai+ruu+usul+pemerintah&source=bl&ots=km1LNj8luT&sig=ACfU3U30t7HIT4gW_yzcFVrn9pj_Px62w&hl=id&sa=X&ved=2ahUKEwjWiZSB5rfqAhVJPY8KHfvlC8k4ChDoATADegQIBxAB#v=onepage&q=sbsn%20sebagai%20ruu%20usul%20pemerintah&f=false)

Azhar. "Ini Tiga Pesan MUI untuk BAZNAS dan LAZ Optimalkan Zakat". 19 Februari 2018. Diakses dari : <https://mui.or.id/berita/9788/ini-tiga-pesan-mui-untuk-baznas-dan-laz-optimalkan-zakat/>

BBC News Indonesia. "Kejaksaaan Keluarkan Deponeering Bibit-Chandra". 29 Oktober 2010. [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2010/10/101029\\_deponeering](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2010/10/101029_deponeering)

BPHN. "Daftar RUU Prioritas Prolegnas Tahun 2006 Usulan Pemerintah (Hasil Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas 2005), dalam buku: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Tiga Prolegnas dan Peran BPHN". 2008. [https://www.bphn.go.id/data/documents/tiga\\_dekade\\_prolegnas.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/tiga_dekade_prolegnas.pdf)

BPHN. "Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2011 Nomor Urut 12 Judul RUU tentang Jaminan Produk Halal oleh Komisi VIII DPR RI, Lampiran I Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor: 02B/DPR RI/II/2010-211". 14 Desember 2010. <https://bphn.go.id/news/2011012110051484/PROLEGNAS-RUU-PRIORITAS-2011>

BPHN. "Lampiran Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 41A/DPR RI/II/2009-2010 Tanggal 1 Desember 2009, *Daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014*, Nomor Urut 14 Judul RUU: RUU Tentang Jaminan Produk Halal, pengajuan oleh DPR". Diakses dari : <https://www.bphn.go.id/data/documents/2010-2014.pdf>

Dakwatuna. "MUI: RUU JPH Membingungkan Karena Peran Pemerintah Terlalu Dominan". 25 September 2014, <https://www.dakwatuna.com/2014/09/25/57318/mui-ruu-jph-membingungkan-karena-peran-pemerintah-terlalu-dominan/#axzz5UA0xILZQ> dalam [https://drive.google.com/file/d/0B5CKZI\\_33pqGallESIIMW1PWU0/view](https://drive.google.com/file/d/0B5CKZI_33pqGallESIIMW1PWU0/view)

Desastian. "Gus Dur menegaskan lagi, "Indonesia tidak akan menjadi negara agama dan hukum Islam tidak akan dijadikan hukum nasional." Diakses

- dari <http://www.voa-islam.com/read/indonesiana/2012/11/29/22054/tolak-syariat-islam-di-indonesia-gus-dur-tak-perlu-dibela/#sthash.C5IC0Y1l.dpbs>.
- detikFinance. "PDSTolak UU Perbankan Syariah". 29 Januari 2008. Daiakses dari : <https://finance.detik.com/moneter/d-885870/pds-tolak-uu-perbankan-syariah>,
- detikFood. "*RUU Jaminan Produk Halal Masuk ke Paripurna*". 29 September 2011. Diakses dari : <https://food.detik.com/info-halal/d-1733531/ruu-jaminan-produk-halal-masuk-ke-paripurna>
- detikFood. "Produk Halal Bukan Produk Diskriminatif". 20 Mei 2011 diakses dari : <https://food.detik.com/info-halal/d-1643571/produk-halal-bukan-produk-diskriminatif>
- detikNews. "Ada 9 Ribu Ormas Terdaftar di Kemendagri". 30 Agustus 2010. Diakses dari : <https://news.detik.com/berita/1431233/ada-9-ribu-ormas-terdaftar-di-kemendagri>
- detikNews. "PDIP: Sertifikasi Halal Harus Tetap di MUI". 26 Januari 2011. Diakses dari : <https://news.detik.com/berita/d-1555196/pdip-sertifikasi-halal-harus-tetap-di-mui>
- detikNews. "Melihat Perbandingan Pilpres 2004, 2009, dan 2014". 23 Juli 2014. Diakses dari : <https://news.detik.com/berita/2645367/melihat-perbandingan-pilpres-2004-2009-dan-2014>
- DPR RI. "Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009". Tahun Kedua (Sekretaris Jenderal DPR RI 2006), Komisi XI, hlm. 105. Diakses dari : [http://repositori.dpr.go.id/88/1/DPR%20RI%20PERIODE%202004-2009%20TAHUN%20KE%20DUA\\_1.pdf](http://repositori.dpr.go.id/88/1/DPR%20RI%20PERIODE%202004-2009%20TAHUN%20KE%20DUA_1.pdf)
- DPR RI. "Evaluasi Prolegnas 2005-2009, (Badan Legislasi DPR-RI, 2009), sebagai RUU Non-Prolegnas Tahun 2005-2009, nomor urut 6, hlm. 56; dan masuk dalam daftar RUU yang merupakan usul inisiatif Pemerintah dalam Lampiran 17 Nomor urut 5 hlm. 171". <http://repositori.dpr.go.id/110/3/EVALUASI%20PROLEGNAS%202005-2009.pdf>
- DPR RI Komisi VIII. "RUU JPH Berikan Jaminan Produk yang Halal bagi Umat Muslim. 06 Mei 2009. Diakses dari : <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/324>
- DPR-RI Badan Musyawarah. "RUU JPH Berikan Perlindungan Terhadap Konsumen". 28 Mei 2009. Diakses dari : <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/394>
- DPR-RI. "RUU JPH Tingkatkan Daya Saing Produk Farmasi dan Kosmetika Nasional". 15 Mei 2009. Diakses dari : <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/364>
- DPR RI. "RUU Perbankan Syariah Nomor Prolegnas 14 prioritas tahun 2005 Lampiran 2 hlm. 85 dalam *Evaluasi Prolegnas 2005-2009*". (Badan Legislasi DPR RI, 2009), hlm. 165. <http://repositori.dpr.go.id/110/3/EVALUASI%20PROLEGNAS%202005-2009.pdf>

- DPR RI. "Komisi VIII DPR RI dan Pemerintah Sepakati RUU Pengelolaan Zakat, 20 Oktober 2011". <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/3253/t/Komisi+VIII+DPR+RI+dan+Pemerintah+Sepakati+RUU+Pengelolaan+Zakat>
- DPR-RI Komisi VIII. "Panja RUU JPH Kaji Format Lembaga Sertifikasi Halal". 11 Maret 2011. Diakses dari : <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/2549>
- DPR-RI Badan Legislasi. "RUU JPH akan Diajukan ke Pleno Baleg". 21 September 2011. Diakses dari : <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/3136>
- DPR RI. "Jazuli Juwaeni adalah Wakil Ketua Komisi VIII DPR RI yang sekaligus Ketua Panitia Kerja (Panja) RUU JPH, DPR-RI Komisi VIII, Komisi VIII Yakini RUU JPH Segera Selesai". 20 Mei 2013. Diakses dari : <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/5842>
- DPR-RI/Komisi VIII. "Komisi VIII Yakini RUU JPH Segera Selesai". 20 Mei 2013. Diakses dari : <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/5842>
- DPR RI Paripurna. "Perjalanan Panjang RUU JPH Berakhir di Paripurna". 25 September 2014. Diakses dari : <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/8798>
- "Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor: 32/DSN-MUI/IX/2002 tentang Obligasi Syariah. 14 Desember 2002". <https://drive.google.com/file/d/0BxTI-INihFyzcUxidldISIJHVMV/view>
- Firdaus, M. Auritsniyal. "Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah Pasca Putusan MK Nomor 93/PUU-X/2012". 19 Juni 2015. Diakses dari : <https://www.kompasiana.com/aurits/5584120e1eafbdd7098b4567/penyelesaian-sengketa-perbankan-syariah-pasca-putusan-mk-nomor-93puux2012?page=2>,
- Forum Umat Islam Sumatera Utara. "Meski Kalah, BKM Ikhlas Bertekad Tetap Bela Masjid Jalan Timor Medan". 08 Desember 2011. Diakses dari : <http://fuisumut.blogspot.com/2011/>
- Haryono, Arif. "Balada Ormas Zakat". 10 Maret 2014 diperbaharui 24 Juni 2015,. Diakses dari : <https://www.kompasiana.com/arifharyono/54f8275da33311c27b8b5583/balada-ormas-zakat>
- Hasanah, Sovia. "Cara Mengajukan Bantuan Hukum ke Pos Bantuan Hukum (Posbakum) di Pengadilan". 04 Agustus 2017. Diakses dari : <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt59789def9467e/cara-mengajukan-bantuan-hukum-ke-pos-bantuan-hukum-posbakum-di-pengadilan/>
- Heriani, F. Novia. "Menyoal Fungsi dan Kewenangan MUI Pasca Terbitnya PP JPH". 19 Juli 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d30fd7ccd729/menyoal-fungsi-dan-kewenangan-mui-pasca-terbitnya-pp-jph/>
- Hermansah. "Wawancara Direktur Pembiayaan Syariah Kementerian Keuangan, Suminto: Mengembangkan Investasi Masyarakat Melalui Sukuk". 6 April 2015. Diakses dari : <https://nasional.sindonews.com/read/985608/162/mengembangkan-investasi-masyarakat-melalui-sukuk-1428291986>

- Hujjah. "Sejarah Sertifikat Halal". Majalah Fikih Islam, 2015. Diakses dari <https://www.hujjah.net/sejarah-sertifikat-halal/>, dan Stop Press: *Prof Tri Susanto Berpulang*, (Malang: Humas UB, 30 November 2011) <https://prasetya.ub.ac.id/berita/STOP-PRESS-Prof-Tri-Susanto-Berpulang-6499-id.html>
- Imz. "Mengapresiasi Bangkitnya Civil Society dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia". Diakses dari : <http://www.imz.or.id/new/article/64/mengapresiasi-bangkitnya-civil-society-dalam-pengelolaan-zakat-di-indonesia/?lang=id>
- Inilahcom. "Golkar Dorong Penyelesaian RUU produk Halal". 3 Maret 2014. Diakses dari : <https://bola.inilah.com/read/detail/2079155/golkar-dorong-penyelesaian-ruu-produk-halal>
- Isnaeni, Hendri. "Sejarah Awal Label Halal, 14 Oktober 2016, (Historia: PT. Global Media, Majalah Sejarah Online". Diakses dari : <https://historia.id/agama/articles/sejarah-awal-label-halal-PNRMZ>
- JPNN.com. "PP 31 Tahun 2019: Peran MUI di Penerbitan Sertifikat Halal Tetap Sentral". 17 Mei 2019. Diakses dari : <https://www.jpnn.com/news/pp-31-tahun-2019-peran-mui-di-penerbitan-sertifikat-halal-tetap-sentral>
- Kaskus. "IDI Pastikan Vaksin dan Obat Bebas Babi". 14 Desember 2013. Diakses dari : <https://www.kaskus.co.id/thread/52ac417a1acb17866d8b458b/aman-gan-idi-pastikan-vaksin-dan-obat-bebas-babi/>
- Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, dan Direktorat Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. "UU Jaminan Produk Halal Harus Direvisi". 3 Februari 2015. Diakses dari : <http://kemenperin.go.id/artikel/11012/UU-Jaminan-Produk-Halal-Harus-Direvisi>
- Kompas.com. "Partai Politik yang Bertarung di Pemilu dari Masa ke Masa". 20 Februari 201. Diakses dari : <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/20/13275281/partai-politik-yang-bertarung-di-pemilu-dari-masa-ke-masa> lebih detail dimuat dalam Wikipedia Ensiklopedia Bebas, Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 2004, dalam [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_legislatif\\_Indonesia\\_2004](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2004)
- Koran Republika. "Perintis Pangan Halal Itu Berpulang, (Jakarta: Republika, 2 Desember 2011)". Diakses dari : [http://mirror.unpad.ac.id/koran/republika/2011-12-02/republika\\_2011-12-02\\_012.pdf](http://mirror.unpad.ac.id/koran/republika/2011-12-02/republika_2011-12-02_012.pdf)
- Koran Sindo. "Sertifikasi Halal dan Sengketa Perdagangan Internasional". Diakses dari : <https://nasional.sindonews.com/read/1304189/18/sertifikasi-halal-dan-sengketa-perdagangan-internasional-1525822382>
- Lazwardinur, Hudli. "Seberapa Besar Potensi Zakat di Indonesia?". 15 Juli 2019. Diakses dari : <https://republika.co.id/berita/punxdq440/seberapa-besar-potensi-zakat-di-indonesia>

- Lingga, M. Ali. "Soal Sukuk, Sri Mulyani Sebut Indonesia Sudah Paling Top". 21 Desember 2018. Diakses dari : <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/12/21/213200226/soal-sukuk-sri-mulyani-sebut-indonesia-sudah-paling-top>
- Lintas Berita Islam. "Sudirman Timsar Zubil, Ketua Umum FUI Sumatera Utara, Ketua BKM al-Ikhlas, 2011, Fenomena Penghancuran Masjid di Kota Medan". Diakses dari : <http://m.voa-islam.com/news/suaraislam/2011/12/05/16913/fenomena-penghancuran-masjid-di-kota-medan/>
- Liputan6. "Bambang Harymurti Menang di Mahkamah Agung". 10 Februari 2006. Diakses dari : <https://www.liputan6.com/news/read/117395/bambang-harymurti-menang-di-mahkamah-agung>
- Liputan6. "Ramai-Ramai Menarik Ajinomoto". 8 Januari 2001. Diakses dari : <https://www.liputan6.com/news/read/6058/ramai-ramai-menarik-ajinomoto>
- Lumanau, Novy. "Pengacara Budi Santosa: KPK Tangani Perkara Simulator Karena SBY". 24 September 2013. Diakses dari : [https://www.beritasatu.com/hukum/140169-pengacara-budi-santosa-kpk-tangani-perkara-simulator-karena-sby.html?no\\_redirect=true](https://www.beritasatu.com/hukum/140169-pengacara-budi-santosa-kpk-tangani-perkara-simulator-karena-sby.html?no_redirect=true)
- "Megawati diangkat sebagai presiden berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 menggantikan Gus Dur. Masa jabatan Mega terhitung sejak pengucapan sumpah dan janji hingga habis sisa masa jabatan yakni pada 2004". Lihat: <https://www.tatanusa.co.id/tapmpr/01TAPMPR-III.pdf>
- Muallaf Dunia. "RUU Jaminan Produk Halal Disahkan, Hanya PDIP Yang Menolak, Sabtu, 27 September 2014". Diakses dari : <http://muallafdunia.blogspot.com/2014/09/ruu-jaminan-produk-halal-disahkan-hanya.html?m=1>
- Noor, A. Fikri. "Kinerja Sukuk Negara Terus Meningkatkan". 22 Desember 2017. Diakses dari : <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariah-ekonomi/17/12/22/p1cu0n382-kinerja-sukuk-negara-terus-meningkat>
- NU Online. "Mayoritas Fraksi Tolak Pencabutan TAP MPRS MPRS XXV/1966". 02 Agustus 2003. Diakses dari : <http://www.nu.or.id/post/read/421/mayoritas-fraksi-tolak-pencabutan-tap-mprs--xxv1966>
- Pasha, M. Reksa. "Jejak Sejarah Keuangan Syariah, Syariah Indonesia". diakses dari : <https://blog.syarq.com/kemajuan-perbankan-syariah-indonesia-898f492916e1>
- Prasetya. "Mengawal RUU Jaminan Produk Halal, diterbitkan oleh Hubungan Masyarakat Universitas Brawijaya". 29 Mei 2009. Diakses dari : <http://old-prasetya.ub.ac.id/mei09.html>
- Prasetya, Heru. "Aktivis Gusdurian Yogyakarta". 02 Juni 2017. Diakses dari : <https://beritagar.id/artikel/ramadan/sketsa-nilai-dan-pemikiran-gus-dur>
- Mansur, H. A. Muntaha. "Membaca Kembali Pemakzulan Gus Dur". 25 Desember 2018. Diakses dari : <https://alif.id/read/hayyik-ali-muntaha-mansur/membaca-kembali-pemakzulan-gus-dur-b213971p/>

- OJK (Otoritas Jasa Keuangan). "Laporan Perkembangan Keuangan Syariah 2016". Juni 2017. <https://www.ojk.go.id/en/berita-dan-kegiatan/publikasi/Documents/Pages/OJK-Publishes-2016-Islamic-Banking-and-Finance-Development-Report/Laporan%20Perkembangan%20Keuangan%20Syariah%20%28LPKS%29%202016.pdf>
- OJK (Otoritas Jasa Keuangan). "Statistik Perbankan Syariah", Tabel 17. Surat Berharga yang Dimiliki Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah. hlm. 18. Maret 2014. Diakses dari : [https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/SPSMaret2014\\_1404366941.pdf](https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/SPSMaret2014_1404366941.pdf)
- Okezone News. "PDIP Setuju MUI Pegang Sertifikat Halal". 27 Januari 2011. Diakses dari : <https://news.okezone.com/read/2011/01/27/339/418351/pdip-setuju-mui-pegang-sertifikasi-halal>
- Permana, Fuji. "Baznas Gandeng LAZ Berbasis Online untuk Salurkan Zakat". 19 Februari 2018. Diakses dari : <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/18/02/19/p4e0qk423-baznas-gandeng-laz-berbasis-ormas-untuk-salurkan-zakat>
- Perpustakaan Bappenas. "*RUU Perbankan Syariah: Saatnya Revitalisasi Total*". <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F26918/RUU%20Perbankan%20Syariah-MI.htm>
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 86/PUU-X/2012 dalam [https://www.bphn.go.id/data/documents/86\\_puu\\_2012-telah\\_ucap\\_31\\_okt\\_2013.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/86_puu_2012-telah_ucap_31_okt_2013.pdf)
- Rachman, Taufik. "Habibie: Pers Pilar Demokrasi Ke-Empat". 9 Februari 2013. Diakses dari : <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/02/09/mhy2jl-habibie-pers-pilar-demokrasi-ke-empat>
- Rahmadi, Dedi. "Merdeka, *Peristiwa*". 4 Januari 2014. Diakses dari : <https://www.merdeka.com/peristiwa/ini-lima-pemikiran-fundamental-gus-dur.html>
- RFQ. "UU Jaminan Produk Halal Berikan Kepastian Hukum Bagi Konsumen, 25 September 2014". Diakses dari : <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54241d9c5a5ed/uu-jaminan-produk-halal-berikan-kepastian-hukum-bagi-konsumen>
- Republika.co.id. "DPR Sepakati RUU Halal". 23 September 2014. Diakses dari : <https://www.republika.co.id/berita/koran/khazanah-koran/14/09/23/nccmq832-dpr-sepakati-ruu-halal>
- Rufaidah, Anne. "Ekonomi Zakat Bisa Turunkan Angka Kemiskinan". 11 Februari 2015. Diakses dari : <https://ekbis.sindonews.com/read/962732/34/ekonomi-zakat-bisa-turunkan-angka-kemiskinan-1423583602>
- Setiawan, Alfurkon. "*SBY Masuk Daftar 500 Tokoh Muslim Berpengaruh di Dunia*". 3 Desember 2012. Diakses dari : <http://setkab.go.id/sby-masuk-daftar-500-tokoh-muslim-berpengaruh-di-dunia/>

- Tirto.id. "Priyo Budi Santoso". Diakses dari : [https://tirto.id/m/priyo-budi-santoso-bg?qclid=EAlalQobChMI796Wsb2M3qIVRliPCh3P-g9VEAAYASAAEql-MvD\\_BwE](https://tirto.id/m/priyo-budi-santoso-bg?qclid=EAlalQobChMI796Wsb2M3qIVRliPCh3P-g9VEAAYASAAEql-MvD_BwE)
- VIVAnews. "PDIP Dukung MUI Pegang Sertifikasi Halal". 26 Januari 2011. Diakses dari : <https://www.viva.co.id/arsip/201515-pdi-p-dukung-mui-pegang-sertifikasi-halal>
- WikiDPR. "Hazrul Azwar". <https://wikidpr.org/anggota/5403631742b53eac2f8ef884>
- Wiratraman, Herlambang. "Penelitian Sosio-Legal dan Konsekuensi Metodologisnya, Centre of Human Rights Studies (HRLS) Fakultas Hukum Univ. Airlangga". Diakses dari: <https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/penelitian-sosio-legal-dalam-tun.pdf>
- Yulianto, Agus. "Menag: Corak Islam Indonesia adalah Islam Moderat". 08 Mei 2017. Diakses dari : <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/17/05/08/opmgi0396-menag-corak-islam-indonesia-adalah-islam-moderat>
- Zuhriyah. "Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri". 16 Mei 2016. Diakses dari : <http://wartasejarah.blogspot.com/2016/05/masa-pemerintahan-presiden-megawati.html>



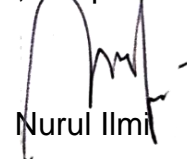




7. Analis Hukum pada Subbag. Hukum Bagian Organisasi Kepegawaian dan Hukum IAIN Surakarta 1 Januari 2015
8. Pelaksana pada Sub Bagian Hukum pada Bagian Organisasi, Kepegawaian dan Hukum UIN Sumatera Utara Medan 1 Januari 2015 s.d. 1 September 2016
9. Plt Kasubag. Peraturan Perundang-Undangan pada Bagian Organisasi dan Kepegawaian UIN Sumatera Utara 1 September 2016 s.d. 19 Februari 2017
10. Kasubag. Akademik, Kemahasiswaan, dan Alumni pada Bagian Tata Usaha Fakultas Kesehatan Masyarakat UIN Sumut tgl 16 Maret 2017 s.d. sekarang

- D. Pengalaman Mengajar :
1. Guru Madrasah Ibtidaiyah Al-Washliyah Titi Papan Medan Deli Tahun 1992 sd. 1996
  2. Guru Madrasah Tsanawiyah Al-Washliyah Titi Papan Medan Deli Tahun 1992 sd. 1996
  3. Dosen Pusat Bahasa di STAIN Surakarta Tahun 2000 sd. 2010
  4. Dosen Fakultas Syariah UIN Sumatera Utara Tahun 2015 sd. 2018
  5. Dosen Fakultas Hukum UNIVA Sumatera Utara Tahun 2015 sd. 2017
  6. Dosen Fakultas Kesehatan Masyarakat UIN Sumatera Utara Tahun 2017 sd. 2019

Medan, 8 September 2020



Nurul Ilmi